

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**Behemoth: la cuestión del gobierno de un mundo globalizado**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Costán Sequeiros Bruna**

Director

**Emilio Lamo de Espinosa**

**Madrid, 2016**

# **Behemoth:** **La Cuestión del Gobierno de un** **Mundo Globalizado**

Costán Sequeiros Bruna

Tesis dirigida por Emilio Lamo de Espinosa

Facultad de Ciencia Política y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid  
Madrid - 2015



## Índice:

<b>Acto 1: Mapa de un Mundo en Cambio</b>	<b>3</b>
1 - <i>A Brave New World</i>	5
1.1 - Es un Mundo Pequeño Después de Todo	6
1.2 - La Red	8
1.3 - Ciudadanos en un Mundo Global	12
1.4 - Las Arañas en la Tela	19
1.5 - Gobernando un Mundo Complejo	22
1.6 - Un Edificio Común	27
1.7 - Hacia un Mundo en Cambio	30
2 - Riesgos Globales	32
2.1 - Ecológicos	40
2.2 - Demográficos	61
2.3 - Culturales	87
2.4 - Económicos	107
2.5 - Tecnológicos	138
2.6 - Políticos	166
3 - El Surgimiento del Campo Intersocietal	205
3.1 - Actores	207
3.2 - Capitales	212
3.3 - Poder y Soberanía	217
3.4 - Las Nuevas Reglas del Juego	223
3.5 - <i>Habitus</i>	226
3.6 - Legitimidad	230
3.7 - Un Nuevo <i>Mapa Mundi</i>	234
3.8 - Construyendo un Nuevo Mundo	237
 <b>Acto 2: <i>Dramatis Personae</i></b>	 <b>241</b>
4 - Los Acuerdos Bilaterales y Multilaterales	243
4.1 - Los Acuerdos en un Nuevo Mundo	244
4.2 - Flexibilidad, Adaptación y Riesgos Globales	248
4.3 - Revisión de Riesgos	250
4.4 - Conclusiones	268
5 - Regímenes Intersociales	271
5.1 - Construyendo Juntos	273
5.2 - Modelos de Regímenes	277
5.3 - Actuando con las Manos Atadas	279
5.4 - El G-20	283
5.5 - Revisión de Riesgos	288
5.6 - Conclusiones	302
6 - Organizaciones Intersociales	306
6.1 - Cambio Epistémico	308
6.2 - Pequeños Gigantes en Acción	311
6.3 - La ONU	320
6.4 - Revisión de Riesgos	330

6.5 - Conclusiones	354
<b>7 - Bloques Regionales</b>	<b>357</b>
7.1 - Invitados y Habitantes	360
7.2 - La Batalla Entre Federalismo e Intergubernamentalismo	368
7.3 - Capacidad de Acción Glocal	375
7.4 - Revisión de Riesgos	378
7.5 - Conclusiones	402
<b>8 - Sociedad Civil Global</b>	<b>408</b>
8.1 - Un Juego de Espejos	416
8.2 - Los Paladines del Cambio	419
8.3 - ¿El Eslabón Más Débil?	423
8.4 - Revisión de Riesgos	429
8.5 - Conclusiones	453
 <b>Acto 3: El Ayer del Mañana</b>	 <b>457</b>
<b>9 - Gobernanza Global</b>	<b>459</b>
9.1 - Reflejos de Posibles Futuros	460
9.2 - La Gran Red	467
9.3 - La Gobernanza Frente a los Riesgos Globales	474
9.4 - Un Juego de Luces...	481
9.5 - ... que También Proyecta Sombras	484
9.6 - Una Balanza Desequilibrada	491
<b>10 - La Sala de Maternidad</b>	<b>493</b>
10.1 - Choques en el Campo Intersocietal	494
10.2 - La Agenda del Gobierno y el Desgobierno	502
10.3 - (Re)Construyendo Nuevos Actores	506
10.4 - Tejiendo una Red Global	516
10.5 - El Campo de Batalla	532
 <b>Bibliografía y Otras Fuentes</b>	 <b>536</b>
<b>Apéndice 1: Índice Temático de Gráficos, Mapas y Tablas</b>	<b>550</b>
<b>Apéndice 2: Resumen y Summary</b>	<b>554</b>
A2.1 Resumen de la Tesis	554
A2. 2 Thesis Summary	555

## **Acto 1:**

### **Mapa de un Mundo en Cambio**

Se apagan las luces, el auditorio queda en silencio y, lentamente, el telón se va alzando. Antes de que el primer actor haga su entrada en el escenario, este ya nos cuenta mucho acerca de la historia que tenemos por delante. Y, sin duda, es una historia de conflictos y choques, digna de Shakespeare.

Vemos un mundo en cambio acelerado en todos sus aspectos, desde las interacciones sociales a la tecnología, de las instituciones en las vivimos a las necesidades que afrontamos y mucho más. Esas rápidas modificaciones en el entorno implican alteraciones importantes en los propios actores que saldrán a escena.

Pero no sólo es un escenario en cambio, sino uno donde se está produciendo a la aparición de cosas originales. Aunque la globalización no es nueva, la fuerza de la misma sí se encuentra a una escala completamente diferente a lo visto antes de la caída del Muro de Berlín. Aunque la interdependencia ya existía, nunca estuvo tan generalizada y extendida mucho más allá de los ámbitos de la economía. Aunque siempre hubo riesgos para la sociedad, estos raramente tenían el alcance global que tienen los riesgos que se encuentran en el escenario.

Y, en el medio de todos esos objetos del decorado, destaca la aparición del nuevo lugar de conflicto que será el centro del drama. Un campo donde los choques entre Estados se verá modificado por la entrada de nuevos actores, originales formas de interacción y reglas de juego diferentes. Un entorno donde las certezas antiguas pasan a ser elementos del pasado y se necesitan respuestas novedosas a preguntas nunca hechas antes. Un espacio donde emerge por sí mismo un campo de acción más allá de los Estados, donde estos sólo serán un actor más entre muchos otros.

Este es el escenario global que da sentido al conjunto de esta obra, en el que se basan todos los gestos dramáticos, los momentos de tensión y los diálogos ingeniosos. Se convierte, por ello, en el mapa que guía la narración, la construye y al cual los distintos actores deberán dar respuesta. Y, con ello, condiciona las dinámicas de cambio, las fuerzas y las resistencias que existen en el juego más importante al que se enfrenta el mundo actual: el de aprender a trabajar juntos.

Así pues, sin más prolegómenos, echemos un vistazo pausado al escenario, veamos los distintos muebles y elementos, dejemos que ellos nos cuenten sus historias. Porque ellas son la base de todo lo que esté por llegar.

## **Capítulo 1: A Brave New World**

Que la globalización se ha convertido en el fenómeno social de mayor alcance, impacto e importancia en las últimas tres décadas es algo que pocos discutirían<sup>1</sup>. Como prueba de ello sólo hay que hacer una rápida revisión en una biblioteca y se verán las ingentes cantidades de libros publicados que la toman como objeto de estudio o premisa básica en su análisis; o la popularidad que tiene hablar de ella en los medios de comunicación; o incluso la amplia extensión de términos como “la aldea global”<sup>2</sup>.

Pero que el mundo está cada vez más interconectado no es algo que sólo sepan los sociólogos. Al contrario, es algo que notan la mayor parte de los habitantes de este planeta (pues aún hay amplias zonas del mismo que la globalización no toca, o al menos no de modo directo, en especial grandes áreas de Asia y África<sup>3</sup>), en su forma de relacionarse con el mundo a su alrededor, en la información que tienen sobre lo que ocurre en lugares distantes, en cómo ello afecta a sus vidas... Si se toma una foto de un habitante cualquiera de un país<sup>4</sup> del llamado Primer Mundo, la globalización se haría visible en los objetos que lleva encima: ropas fabricadas en Asia para marcas americanas, objetos electrónicos japoneses, móviles suecos, etc. Y si se hiciese una radiografía de su mente se vería que comparte muchos intereses con habitantes muy alejados de él, conoce muchos iconos culturales comunes, sigue a bastantes de los mismos actores o deportistas famosos, disfruta

---

<sup>1</sup> Nye y Donahue (2000: 7) muestran que muchos de sus elementos y dimensiones en realidad están en marcha desde hace milenios, como las grandes migraciones, la globalización militar y la extensión de patógenos. Para ellos, la globalización sería el proceso mediante el cual las relaciones globales preexistentes se vuelven más densas. Keohane y Nye (2000: 4) lo abordan de nuevo cuando discuten los distintos tipos de globalización y la diferencia de esta con la interdependencia.

<sup>2</sup> Según Nye y Donahue (2000: 136), esa frase aparece originalmente en el libro de McLuhan, M. “*Understanding Media*”, del año 1964, aunque con el paso de los años se haya popularizado y extendido más allá de ese libro.

<sup>3</sup> Países como Afganistán o Corea del Norte son ejemplos claros de esto, donde además no sólo se minimiza la implicación global, sino que incluso llegan a oponerse a ella. Pero incluso zonas no directamente opuestas al proceso globalizador pueden encontrarse al margen de su corriente principal, como pueden ser amplias áreas rurales de China e India, parte de Oriente Medio, amplios sectores de África central... Es probable que, con el tiempo, incluso esos espacios vayan siendo incluidas en la globalización, pero ello dependerá de la estabilidad de esas regiones y de que los actores con intereses globales desarrollen intereses específicos en ellas que lleve a que les interese conectarlas globalmente. El plan actual de Google para crear redes *wifi* a nivel mundial mediante sondas es un buen ejemplo, sin embargo, de que este interés existe y la infraestructura necesaria para realizarlo no está lejos.

<sup>4</sup> A lo largo de todo este trabajo voy a emplear el término “*país*” como sinónimo de “*Estado*”.

de un ocio similar que incluye grupos de música o géneros de cine compartidos, tienen hábitos y comidas muy parecidos... por poner sólo algunos ejemplos.

Es un fenómeno social que afecta a todas las dimensiones del ser humano moderno. Establece una base común que comparten habitantes de países tan diferentes como Estados Unidos, Egipto, Rusia o España.

## **1. Es un Mundo Pequeño, Después de Todo<sup>5</sup>:**

La historia de la globalización es la historia de un mundo que encoge, tanto en el tiempo como en el espacio, aunque no de tamaño. Por motivos políticos, militares, diplomáticos y económicos, desde siempre la distancia ha supuesto un problema y cada época ha luchado contra ella con las armas y tecnologías que tenía a su disposición.

En la prehistoria, la rueda permitió que los bienes y las personas se pudiesen mover desde el lugar de producción a mercados cercanos, inventándose el comercio. Las calzadas romanas de la antigüedad permitieron ampliar la distancia que cualquier mensajero podía viajar en un mismo día, o la que podían recorrer las legiones con sus armas de asedio. Las mejoras en la navegación con la carabela a partir del siglo XV permitieron no sólo mover más mercancías, a mayores distancias y a través de mares más peligrosos, sino hacerlo más rápido. La invención de la máquina a vapor en el siglo XVIII permitió la creación de la locomotora y la extensión de las vías de tren conectó el mundo por tierra como nunca antes. Los telégrafos redujeron la distancia a cero para las comunicaciones por escrito en el siglo XIX y tras ellos el teléfono hizo lo mismo en el XX para las comunicaciones por voz. Los aviones, en esa misma época, permitieron que personas y mercancías viajasen a una velocidad imposible de imaginar antes y la invención del *container* permitió que se ampliase masivamente la cantidad de materiales que se podían transportar por mar.

Todo esto redujo el tamaño del mundo de una manera increíble, permitiendo que los gobiernos centrales se extendieran cada vez más lejos al ser capaces de gobernar de modo directo territorios más grandes. Una globalización política que tomó la forma de guerras, invasiones, cruzadas... y cuyo mayor exponente fue el imperialismo.

---

<sup>5</sup> Título de una famosa canción infantil de Disney, que muestra lo difundida que está la idea del mundo global en todos los estratos de la sociedad.



Junto a él vino la primera oleada de globalización del capitalismo, a partir del siglo XV, con los desarrollos en el comercio, la moneda y la banca, pero cobró mucha más fuerza a partir del siglo XVII. Se creó un lenguaje económico común y unas reglas crecientemente homogéneas en las diferentes áreas del mundo, permitiendo el florecimiento del comercio y del intercambio, y llevando a la consolidación de la economía-mundo<sup>6</sup>.

De la combinación de la globalización política (imperialismo) y de la económica (capitalismo) surgió una primera ola de globalización como tal, que barrió el mundo entero; sin embargo, por entonces la mayor parte de la gente de los diferentes países permaneció atada a su localidad, a su espacio físico, y sólo unos pocos exploradores, generales y aventureros comenzaban a plantearse el mundo en términos más globales. Existía el proceso, pero no tanto la percepción de que fuese real.

Esto sólo empezó a romperse a mediados del siglo XX con el abaratamiento de los costes del transporte fruto de la introducción de una energía barata como el petróleo y las mejoras en la capacidad de movimiento de bienes y personas, que permitieron viajar a la gente y fortalecieron las migraciones muy por encima de las existentes con anterioridad. Lentamente, la percepción sobre la implicación de todos en un mundo global fue cambiando y la localidad de la gente fue relativizada.

Esto acompañó una nueva oleada de globalización política, condensada en dos Guerras Mundiales seguidas. Junto a ellas, la siguiente corriente económica permitió que las empresas se masificasen y comenzasen a externalizar parte de la producción de sus bienes en países donde la mano de obra fuese más barata o donde las condiciones legales más les favoreciesen. Los trabajos de “cuello azul” lentamente se desplazaron a las zonas menos favorecidas del planeta, mientras los de alto valor productivo y cualificación permanecían en las potencias dominantes.

Pero, desde finales del siglo XX, todo iba a sufrir una revolución como ninguna de las anteriores. Comenzó con el rápido final de la Unión Soviética a partir de 1989, cuando surgió un mundo unipolar donde los Estados Unidos garantizaban una cierta seguridad global<sup>7</sup>; también desaparecieron gran cantidad de tabúes culturales debidos al miedo al comunismo, a la vez que se consolidaban la democracia representativa y el capitalismo de

---

<sup>6</sup> Wallerstein (1999:105), incluye una breve pero interesante síntesis del modelo.

<sup>7</sup> Cooper (2004).

mercado como los únicos modelos legítimos globalmente. Siguió con el aumento del número de estudios científicos y la extensión de medios de comunicación que no se centraban en la localidad exclusivamente. Y, finalmente, eclosionó con la introducción de Internet como medio de comunicación accesible, que puso una enorme cantidad de contenido cultural a disposición de todo aquel que quisiese acceder a él, sin importar el lugar desde donde lo hiciese, y rompió las barreras espaciales a la hora de crear relaciones entre personas.

El resultado es que la globalización ahora es más rápida, más profunda, abarca más ámbitos y lo hace de modo más barato; esto ha llevado a un cambio cualitativo, en forma de mayor velocidad institucional, densidad de las redes y participación intersocietal<sup>8</sup>.

## **2. La Red:**

Aunque hay una percepción extendida en ciertos ámbitos que considera que la globalización es sobre todo una cuestión económica<sup>9</sup>, esto no es así. Por el contrario, hoy en día es económica, política, cultural, religiosa, identitaria, demográfica... afecta a todas y cada una de las partes de la identidad de los ciudadanos, los gobiernos, las empresas, las organizaciones, las instituciones, así como a la misma naturaleza animal y vegetal... Nada permanece al margen de ella.

Manuel Castells habla sobre la creación de una sociedad red<sup>10</sup>. Esta, que pone en contacto diferentes elementos y lleva de un lado a otro la información, los recursos, los intereses, etc., es la base sobre la que se articula la propia globalización; la cual resulta así una consecuencia de ese incremento exponencial en interrelaciones que genera una red que es cada vez más densa y se extiende con un hambre voraz a nuevos contenidos, grupos sociales y espacios. Al hacerlo, se retroalimenta, acelerando su crecimiento.

Ello se debe a un elemento clave que es esencial para su consistencia: la digitalización de contenidos sociales. Ello sostiene la existencia misma de la red<sup>11</sup>, ya que permite el movimiento de mayores y nuevas clases de información a lo largo de toda ella. Además, junto con el aumento de capacidad de procesamiento de la red, permite añadir

---

<sup>8</sup> Keohane y Nye (2000: 5).

<sup>9</sup> Beck (1998) llama a esto “globalismo”, en lugar de globalización.

<sup>10</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).

<sup>11</sup> Nye y Donahue (2000: 137).

más contenidos a la misma, acelerar el intercambio de información y potenciar su capacidad de análisis al incluir nuevos datos. Todo ello la hace más poderosa y útil, y puede crecer a nuevos ámbitos con gran apetito.

Es esta gran capacidad de introducirse en todos los elementos de nuestro mundo actual una de las características claves de la globalización y explica su evolución, ya que a medida que conecta más cosas se va acelerando su expansión por medio de la retroalimentación. Los causantes de esto son los llamados “efectos de red” por los economistas<sup>12</sup>: a medida que más elementos pasan a estar conectados su eficacia crece; al hacerlo, más actores están interesados en unirse, haciendo a la red más potente, en una espiral de crecimiento continuo. La cual, además, se impone en mayor medida debido a que no sólo es más valioso ser miembro, sino que además permanecer al margen se vuelve crecientemente costoso, ya que implica jugar en solitario y carecer de acceso a los recursos que la globalización ofrece; lo cual refuerza la espiral. Quizás uno de los ejemplos más claros de todo esto sea el funcionamiento de las redes *p2p*, cuyo éxito depende de la cantidad de contenido que sus miembros hayan subido a las mismas, que atrae nuevos miembros que comparten contenido adicional, etc. Sin embargo, a medida que por diversas razones unas u otras van perdiendo reputación, presencia o por simple moda, los miembros las van abandonando en busca de otras que crezcan y les ofrezcan los contenidos que buscan, reduciendo así la fuerza de la red que ve incrementarse sus dificultades a la hora de mantener a los miembros que le quedan mientras otras van creciendo a costa de ella.

Como se ve en este ejemplo, la topografía de la red es cambiante y poco fija. No sólo se amplía, sino que muta y se reorganiza, pero continúa llevando cantidades inmensas de información igualmente. Por ello, a menudo ha sido considerada como un espacio social de flujos<sup>13</sup> (como toda la globalización que de ella nace), ya que su característica no es una forma ni una función, sino el fluir continuo de recursos e información.

La globalización es, por ello, el proceso que lleva a poner cada vez más elementos de las diferentes sociedades en conexión unos con otros. Puede ser algo tan sencillo como una llamada telefónica a larga distancia, o tan complejo como elaboradas cadenas de relaciones entre diferentes empresas para la fabricación de distintos elementos de un mismo

---

<sup>12</sup> Nye y Donahue (2000: 9); Keohane y Nye (2000: 6).

<sup>13</sup> Castells (1996).

producto a lo largo del mundo; todo ello son manifestaciones del fenómeno total que va de lo más pequeño a lo más grande. Ha llevado a la creación de redes densas de relaciones regionales y globales que escapan del control de los Estados, organizaciones intersociales<sup>14</sup>, etc. en que viven insertas<sup>15</sup>.

Son los actores los que, por sus propios intereses, se introducen en la red global, estableciendo relaciones de todo tipo con los demás: relaciones amistosas, de competencia, colaboración, negociación, oposición... Se convierten así en nodos específicos de una creciente red que los vincula a todos los niveles y que lleva información, recursos y estrategias de un lado a otro. Esta ofrece opciones nuevas a los agentes, pero a la vez también les obliga a jugar con reglas diferentes ya que exige que su relación con los demás se profundice al verse cada vez más inmersa en estructuras relacionales.

Al producirse este desarrollo de las relaciones entre actores específicos surgen vínculos de interdependencia<sup>16</sup>, que llevan a que cada vez necesiten más el uno del otro. Estos enlaces, a cambio, permiten una mayor eficacia, eficiencia y especialización a los actores y les dan nuevas opciones para actuar en la defensa de sus intereses. Sin embargo, lo hacen a costa de que esa dependencia mutua lleve a que las relaciones entre ambos precisen de estabilidad y solidez, lo cual requiere un continuo trasiego de información y contacto; además, lo que afecte a uno de los actores afecta al otro a su vez. Y esta solidificación de la relación genera una institucionalización de la misma, una cristalización que le permita adquirir rasgos de una mayor permanencia y estabilidad que vinculen a ambos actores como ellos consideren adecuado y permita que esa relación se mantenga en el tiempo e incluso se profundice.

Sin embargo, no son sólo dos los actores interdependientes, sino que cada uno de los nodos se vuelve interdependiente con todos los demás al introducirse en la inmensa red que incluye a una enorme cantidad de actores interconectados entre sí, aun cuando no sean

---

<sup>14</sup> El presente campo de estudio arrastra importantes deficiencias en terminología, heredadas de tiempos pasados. Es por ello que normalmente las relaciones que van más allá de las fronteras se llaman internacionales, aún cuando las sociedades actuales no son los Estados-nación antiguos y se pueden dar relaciones internacionales en el interior de un mismo país. Además, en un marco de globalización política, social y económica, hablar de internacional se queda corto. Por ello, a lo largo de toda esta tesis usaré la palabra intersocietal y sus correspondientes variaciones, para enfatizar que es un espacio que va mucho más allá de lo tradicionalmente descrito con las relaciones internacionales, tan centradas en el Estado.

<sup>15</sup> Morata (2004: 25) dice esto citando a Held.

<sup>16</sup> Castells (1996).

conscientes a menudo de hasta dónde llegan sus largas cadenas de relaciones. Quizá la mejor prueba de esto es el famoso dicho común que establece que cualquiera de nosotros puede conocer a cualquier persona del mundo usando simplemente siete saltos entre sus conocidos, los conocidos de ellos, etc. hasta llegar a la persona correspondiente; es obvio que no es cierto, ya que hay zonas del mundo no conectadas, pero la metáfora es clara y refleja la realidad de la red y la percepción de interconexión que la gente tiene en el interior de la misma.

Dado que la red teje relaciones infinitas de interdependencia entre todos los actores y no sólo entre dos actores específicos<sup>17</sup>, se construye un tejido muy sólido que lleva a que los efectos en una esquina puedan ser sentidos en otros muy alejados a base de causas y consecuencias encadenadas en un enorme efecto dominó, como una gran tela de araña que vibra unida. Es el llamado “efecto mariposa”<sup>18</sup>, que hace que muchas de las consecuencias de las acciones sociales se vuelvan difíciles de predecir, complicando cualquier intento de planificar una por la dificultad de valorar sus efectos. El ejemplo más claro de esto son los mercados bursátiles, donde miles de operaciones simultáneas en todo el mundo hacen que los valores de las diferentes empresas se modifiquen en tiempo real, a menudo de una forma aparentemente caótica y sin sentido y de un modo difícil de prever.

Debe hacerse notar, sin embargo, que aunque este proceso de globalización carece de una fuerza específica que lo dirija (un actor o conjunto de actores), no es ni natural ni irreversible. Por el contrario, requiere del apoyo continuado de las élites globales y de la atención e interés por parte de todos los actores para no perder fuelle e importancia. Al igual que el ejemplo anterior sobre las redes *p2p*, la misma energía que lo retroalimenta puede servir, por su ausencia o porque cambie el foco de su interés, para destruirlo. Sin embargo, precisamente porque actualmente cuenta con ambas cosas, su fuerza a menudo puede parecer imparable<sup>19</sup>.

Este apoyo se ha traducido además en una segunda ola de globalización en su dimensión económica, que ha permitido que no sólo se externalicen los procesos

---

<sup>17</sup> Nye y Donahue (2000).

<sup>18</sup> Keane (2008: 95).

<sup>19</sup> Los datos para las élites europeas y su apoyo a la UE aparecen claramente favorables, tal como los recogen Jerez-Mir y Vázquez (2009); la reciente aparición de un discurso sobre la casta/élite en círculos políticos de distintos países europeos es buena muestra de que este apoyo existe aunque, crecientemente, puede verse deslegitimado o requerir reformas.

productivos gracias a las mejoras en los sistemas de transporte de bienes, sino también los trabajos de oficina, los llamados “*white collar*”. Así, por ejemplo, la India se ha convertido en la oficina de Estados Unidos y Gran Bretaña, y muchos de los servicios de teleoperadores que sirven en España operan desde oficinas situadas en América Latina.

### 3. Ciudadanos en un Mundo Global:

La emergencia de la red global de actores, la globalización, no implica únicamente cambios de estrategias, recursos, poder, vinculación y manejo, sino que lleva a que los propios actores reflexionen sobre su lugar en el mundo y cambien la percepción que tienen sobre el mismo<sup>20</sup>. El orden social global, como conjunto, cambia y ellos deben adaptarse para encontrar su lugar en el nuevo orden emergente.

Esto, sin embargo, se distribuye desigualmente entre los distintos colectivos sociales. Como Nye y Donahue<sup>21</sup> muestran usando la información de los World Value Surveys, esta percepción se encuentra más extendida en las cohortes más jóvenes que en las mayores; también el nivel educativo se encuentra correlacionado, siendo la gente más instruida propensa a mostrar una mayor percepción de la globalidad e interés por la misma; las mujeres, por su parte, se encuentran más focalizadas en lo local que los hombres, que tienen mayores tasas de interés por lo global; finalmente, la urbanidad también se correlaciona positivamente con el interés por lo mundial, frente a una mayor percepción del mundo inmediato presente en el medio rural. Pese a todas esas tendencias, la mayor parte de la gente sigue vinculada primero al espacio local o regional que al global y continental, aun cuando los cosmopolitas no sean escasos.

Lo que esta tendencia muestra es que mucha gente está pasando a definir su identidad ya no únicamente con referencia a su tribu, pueblo, nación o país, sino también con puntos de referencia que se encuentran más allá<sup>22</sup> de ese alcance en organizaciones que se mueven entre Estados, instituciones globales y comunidades mundiales.

---

<sup>20</sup> Ortega Carcelén (2006: 97) llega a decir que la globalización posibilitaría la emergencia de una identidad global; creo que, en efecto, está en proceso de gestación y ya es visible en algunos colectivos específicos como los jugadores de videojuegos y sus estrategias globales emergentes, como ilustran Puente Bienvenido y Sequeiros Bruna (2014).

<sup>21</sup> Nye y Donahue (2000: 164).

<sup>22</sup> Ortega Carcelén (2006: 98).

Así, muchos actores han ido desarrollando un creciente interés en los eventos globales, cambiando parcialmente sus puntos de vista de los hechos locales a los de mayor alcance. Para esto, desde luego, es de una importancia capital el papel de los nuevos medios de comunicación de masas (con Internet a su cabeza), así como los *mass media*<sup>23</sup> que transmiten visiones globales y globalizadas del mundo adaptadas, eso sí, glocalmente<sup>24</sup>: las redacciones y emisoras de cadenas globales están asentadas en cada uno de los territorios donde operan y allí emiten el contenido general adaptado a los intereses mostrados por las audiencias locales, así como contenido específico como pueden ser las noticias de la zona; por no mencionar las crecientes opciones de personalización del consumo mediático que ofrecen, que permiten glocalizar individualmente la comunicación de los medios, algo típico de Internet y de la llamada “televisión a la carta”.

Con ello, lentamente la gente va comenzando a formarse opiniones y a emitir juicios sobre eventos que tienen lugar muy lejos de donde viven. Incluso pueden llegar a movilizarse para actuar en ellos y modificarlos<sup>25</sup>, pues crecientemente perciben que están relacionados con esos lugares distantes. Asuntos como la polución o la transmisión de enfermedades muestran que todos los ciudadanos están en el mismo barco y que es necesario que todos actúen acordemente para mejorar su propia condición y calidad de vida. La extensión de la Primavera Árabe y los nuevos movimientos sociales, o la campaña “*bring back our girls*” en contra del secuestro de las niñas nigerianas son buenos ejemplos de esto.

Surge una creciente esfera de actividad humana que ya no va atada por las fronteras tradicionales, sino que se desborda fuera de sus límites. ONGs, empresas, *mass media*,... todos convergen en ir lentamente generando la percepción de que los seres humanos somos ahora todos parte de una comunidad mayor. Y, con ello, lentamente se va creando una nueva sociedad civil de alcance global<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Cuando empleo el término de *mass-media*, en contraposición al de medios de comunicación de masas, quiero destacar la diferencia entre los medios y los actores que garantizan los medios. Así, Internet es masivo como medio de comunicación, pero no es un actor; por el contrario, la CNN es un actor que usa un medio de comunicación masivo y así es un agente *mass-media*.

<sup>24</sup> Beck (1998b) explica muy en detalle el significado de este término.

<sup>25</sup> Castells (2005: 1) señala que esta gente se siente capaz de cambiar el mundo, pero no por los medios políticos tradicionales, que consideran corruptos, sino por su propia movilización autónoma.

<sup>26</sup> Keane (2008); Ortega Carcelén (2006: 98); Castells (2005: 1); Young (1999: 8).

Es obvio que aún está lejos de afectar a mucha gente pero, igual que el ritmo de cambio social se acelera cada vez más, la modificación en la conciencia de las personas también lo hace. Allá donde la mentalidad de un habitante de una ciudad medieval podía ser la misma en muchos de sus elementos que la de otro que viviese un siglo después, eso raramente ocurre ya en el margen de una o dos generaciones, o incluso en el seno de los mismos individuos en etapas diferentes de sus vidas. Y cuanta más velocidad tiene el cambio, más se acelera el mismo por medio de una espiral retroalimentada.

Así, aunque esta percepción de lo global aún se está extendiendo, va pareja a una explosión real de la globalización al margen de la percepción de la misma. El planeta, hoy por hoy, es global sin lugar a dudas. Aun cuando no todos los actores o ciudadanos son conscientes de que viven en ese mundo, sus acciones individuales a menudo están insertas en la totalidad a través de sus empresas locales y acciones locales. La disparidad, entre la falta de percepción de lo global y la realidad innegable de esa dimensión, no sólo se va cerrando sino que incluso desde el desconocimiento los actores potencian la globalización.

De todos esos cambios acumulativos y de la exigencia de cada vez más actores de participar en los eventos mundiales, surgen nuevas formas de intervención y acción social y se modifican los valores imperantes en el orden social global. Estas redes de actores concienciados con la mayor escala y con interés en participar en eventos planetarios (desde la obtención de beneficios en mercados alejados, a la lucha contra el cambio climático, la defensa de los derechos de los niños, o la extensión de una visión religiosa) exigen cambios a la sociedad global, solicitando de ella que se vuelva más transparente y permeable a sus acciones e intereses<sup>27</sup>.

Emerge así una red de organizaciones e intereses, poderes y objetivos que se articula para responder a esas exigencias, para coordinarlas y para llevarlas adelante con éxito<sup>28</sup>. Es una red amplia, con unos elementos más visibles que otros (siendo ejemplos como Green Peace o Amnistía Internacional muestras de la gran visibilidad que pueden alcanzar), que en general usa una aproximación dialogante a los asuntos que intenta influenciar. Su rechazo a resoluciones violentas de los conflictos entre actores e intereses,

---

<sup>27</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

<sup>28</sup> Según el National Intelligence Council (2010: iv), han demostrado ser igual o más capaces que los Estados a la hora de reenmarcar percepciones y movilizar a la población civil.



el fomento de la cooperación, el intercambio de información, el pluralismo, la movilización, la discusión y la legitimidad se vuelven así elementos centrales de sus valores<sup>29</sup>. Estos lentamente se esparcen fuera de su propia red y se extienden a los actores en general, aun cuando no estén tan concienciados con respecto a los asuntos globales como aquellos que pertenecen a la red mundializada de sociedad civil<sup>30</sup>.

Junto a esta sociedad civil global, existen organizaciones que, aunque están igualmente insertas en el orden intersocietal, se encuentran a menudo en contradicción y oposición con dicha sociedad. El terrorismo se ha vuelto planetario como muestran los atentados de Al-Qaeda contra las Torres Gemelas, la Estación de Atocha o Charlie Hebdo. Las mafias internacionales transportan mujeres de un lado a otro del mundo de modo ilegal y transportan la producción de droga desde los países subdesarrollados a los desarrollados.

Estas redes operan parejas a como operan sus versiones estatales, las mafias locales, que se encuentran escondidas entre la población civil estatal pero fuera de sus valores y redes de reconocimiento. Son tratadas tanto por las instituciones intersociales como por los gobiernos como enemigos que deben ser derrotados. Por tanto, aun cuando operen a escala planetaria, no son parte de la sociedad civil global emergente, igual que no son parte de las sociedades equivalentes de ámbito estatal.

El mundo actual carece, sin embargo, de valores comunes globalmente si tomamos una visión que abarque la multitud de países que lo componen. Si bien hay algunos que inicialmente son aceptados como buenos, deseables y legítimos por la mayoría del globo (como la democracia, que incluso los gobiernos no democráticos afirman poseer como medio de legitimación intersocietal<sup>31</sup>), esos valores se pueden entender de muy diferentes maneras incluso entre aquellos que en teoría comparten una visión del mundo<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Nótese que siempre dentro de los grupos existen algunos que no comparten todos los valores del conjunto, ya que estos no son uniforme. Es el caso, por ejemplo, del llamado *black block* dentro del movimiento antiglobalización, conocido por su uso de la violencia como muestra de oposición. Sin embargo, precisamente que haya excepciones confirma la regla de que esos valores son predominantes y muchos de estos grupos son criticados por sus compañeros precisamente por infringir estos valores.

<sup>30</sup> La existencia de un lenguaje global sobre lo que es aceptable o inaceptable lleva a Ortega Carcelén (2006: 173) a defender la existencia de una verdadera civilización global. Aunque sea quizás un tanto precipitado, es una señal importante de convergencia de muchos valores más allá de los límites de cada una de las sociedades específicas.

<sup>31</sup> Ortega Carcelén (2006: 251).

<sup>32</sup> McCormick (2007) muestra cómo, incluso durante la Guerra Fría, la visión europea y americana estaban confrontadas y cómo esa brecha se ha ido abriendo a medida que pasaban los años y Europa se volvía más independiente, hasta llegar a su máximo durante la oposición franco-alemana a la Segunda Guerra de Irak.

Cuanto más si incluimos en la ecuación aquellos valores que no son vistos por todo el mundo de una manera igual, existiendo una clara confrontación sobre ellos. Quizás el ejemplo más claro de confrontación de valores de modo global sea el conflicto existente entre la visión neoliberal de la economía y aquella de corte más socialista (a menudo mostrada en los llamados “movimientos antiglobalización”) o estatalista (con algunos Estados jugando con proteccionismos y nacionalizaciones de sectores privados).

Estos valores compiten en la arena intersocietal de la cultura y son puestos en tela de juicio continuamente. La clave es que cada una de las sociedades específicas es libre de interpretarlos de diferentes maneras, lo cual los hace flexibles y algo etéreos. Son el centro de un profundo debate que discute la configuración presente de las cosas en el orden mundial y propone alternativas; es una discusión que no sólo tiene que ver con palabras, sino también con movilizaciones y reacciones a las mismas, en un muy amplio conflicto en torno al marco de interpretación<sup>33</sup> que les corresponde y lo que implican.

Algunos valores han logrado, sin embargo, ser reconocidos dentro del marco global como algo más, al menos de palabra. Así, son ahora conocidos como principios intersociales que los países, al menos en su mayoría, afirman respetar y sirven como un telón para juzgar las acciones estatales. Parte han conseguido una codificación normativa y se han convertido en leyes intersociales, aun cuando el respeto a las mismas varíe de un país a otro; el mejor ejemplo son los derechos humanos. Es algo reciente, posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero que podría ir ampliando su proyección de cara al futuro desde su situación actual<sup>34</sup>, especialmente en la medida en que surgen tribunales, como la Corte Penal Internacional, que defiendan esos códigos legales y establezcan de qué modo unívoco deben ser interpretados.

Es curioso cómo esta contraposición alcanza su máximo exponente en el movimiento antiglobalización<sup>35</sup>. Este es difícil de delimitar ya que, al igual que la globalización afecta a la sociedad en su conjunto completo, la antiglobalización debe confrontarla en un espectro igualmente amplio. Es un movimiento social nuevo, compuesto por infinidad de organizaciones que luchan, replantean y debaten sobre diferentes

---

<sup>33</sup> Lakoff (2007).

<sup>34</sup> Ortega Carcelén (2006: capítulo 7).

<sup>35</sup> Castells (2003: 175) lo analiza en profundidad.

elementos de la globalización<sup>36</sup>. Green Peace, por ejemplo, lucha contra el daño al medioambiente, que depende de cadenas globales de producción, contaminación, etc. y es, por ello, parte del movimiento aunque sólo participe en uno de sus aspectos específicos.

Lo importante del movimiento antiglobalización es que realmente no se opone a la globalización en sí, sino a cómo está siendo llevada a cabo y a la vertiente neoliberal de la economía especialmente<sup>37</sup>. Desde su propia globalidad (es uno de los movimientos sociales más mundiales, habiendo llevado a cabo movilizaciones en muchos países diferentes), exige que se repiensen todas las dimensiones de la sociedad actual para hacerla más justa y equitativa. Como mostró la famosa manifestación de Seattle del año 1999, que se reunió como oposición a la cumbre de la Organización Mundial de Comercio, este movimiento pone en tela de juicio las instituciones sociales existentes, planteando alternativas que consideran más adecuadas, como las que se lanzan a partir del año 2001 desde el Foro Social Mundial<sup>38</sup>, el primero de los cuales tuvo lugar en la ciudad de Porto Alegre y los siguientes en diferentes ciudades del planeta, muestra de la globalidad de la protesta y la movilización.

Es por todo ello que, ante una discusión sobre los valores y las ideologías en que estos se articulan, lo que se potencia es el valor central dentro de la sociedad civil global de la necesidad de movilización y la unión de diferentes individuos y grupos, que realmente puede cambiar las cosas de una manera significativa. El individuo, organizado en asociaciones, exige así el derecho a participar en los asuntos globales y se sabe capaz de modificarlos por medio del uso de la presión y de la acción social dentro del marco de los diferentes Estados y en las reuniones que se dan entre ellos, convertidas así en el escenario de una lucha que va más allá de esos países y cumbres específicas.

Junto a esa perspectiva clásica de la sociedad civil global como compuesta sobre todo de organizaciones civiles<sup>39</sup>, habría que añadir la emergencia creciente de comunidades

---

<sup>36</sup> Castells (2005: 5) habla de ello bajo el nombre de “movimiento por la justicia global”, desde luego más adecuado que el habitual “antiglobalización”.

<sup>37</sup> Ortega Carcelén (2006: 119).

<sup>38</sup> Un ejemplo de las alternativas que propone el foro es la llamada Tasa Tobin, cuya implementación es controvertida y difícil pues va contra el *establishment* neoliberal y que sólo a raíz de la crisis económica se ha empezado a debatir su implantación la Unión Europea de modo serio.

<sup>39</sup> Visión propia, por ejemplo, de Keane (2008).

sociales globales no organizadas de modo tan claro<sup>40</sup>. Estas comunidades virtuales son comunes en Internet en forma de redes sociales, foros, cadenas de blogs enlazados, o listas de correo. Carecen por sí mismas de más organización formal que el soporte electrónico que usen y, sin embargo, sirven para articular y discutir acerca de aspectos sociales y culturales globales de una forma más desorganizada y, a menudo, aparentemente más inocente y menos politizada que el mundo de las organizaciones y los movimientos sociales. Esto genera una experiencia de proximidad entre la gente que permite que aquellos que inicialmente pudiesen no estar interesados en los asuntos globales puedan pasar a estarlo sin darse cuenta de ello, simplemente por interactuar con gente de todo el mundo y ver así sus puntos de vistas, problemas, dudas y situaciones; esto termina con toda noción de que la proximidad de las personas depende de la distancia física entre ellas o de la capacidad de los Estados para generar ese colectivo, permitiendo además una adhesión a múltiples comunidades por parte de las mismas personas, que pueden escoger las que más les gusten (frente a la más tradicional que surge por proximidad física, es única y no depende de elección más allá de en qué ciudad se escoja vivir)<sup>41</sup>.

Estas comunidades pueden servir como centros de articulación de las organizaciones civiles, servirles como sustento o fuente de inspiración, o convertirse incluso en los centros de creación de marcos de interpretación. Quizás más incluso que las organizaciones, se convierten en “comunidades epistémicas”<sup>42</sup>, con capacidad para reenmarcar las situaciones y los conflictos, dotándolos de su propio contenido e interpretación.

Todas estas dimensiones del fenómeno se entremezclan y relacionan siguiendo modelos en red. Dentro de estos, las comunidades y organizaciones se comportan como nodos específicos, con opiniones e intereses compartidos aun cuando en su interior pueda haber disensión; esto es debido en parte al uso que se hace de sus contenidos desde fuera, que tiende a anular las diferencias internas, pero también por la existencia de una serie de valores comunes que definen a la comunidad y pueden ser implementados por aquellos con los poderes de administración de la misma; lo cual, todo sea dicho, causa a menudo

---

<sup>40</sup> Lessig (2009) habla largamente sobre ellas a lo largo de todo el libro, aunque desde una óptica algo diferente.

<sup>41</sup> Nye y Donahue (2000: 148).

<sup>42</sup> Young (1999: 32 y 95).

conflictos internos al ver alguno de sus miembros que sus opiniones son limitadas o censuradas por el consenso de la misma a la hora de enviar su imagen exterior o en su funcionamiento interno.

#### **4. Las Arañas en la Tela:**

Es por todo ello que, a medida que el sistema intersocietal es puesto en tela de juicio, el mundo entero debe ser reequilibrado. Nuevas fuerzas se introducen en el juego y, con ellas, surge una forma de poder original no porque no haya existido en el pasado sino porque su creciente importancia obliga a que todo lo demás sea puesto en una perspectiva nueva.

Es el llamado “*soft power*”<sup>43</sup>, propio según algunos autores de sociedades más postmodernas que las ancladas en las luchas de poder militar y político<sup>44</sup>. Estas nuevas formas de poder ya no están atadas a los Estados únicamente, sino que se difunden por el conjunto de la sociedad en una variedad cada vez mayor de actores, en diferente grado según sus capacidades, intereses y movilización. Y estas nuevas formas de poder cambian la naturaleza del orden global una vez más, haciéndolo más complejo, más invasivo y más profundo, forzando a una mayor interconexión con los diferentes nodos de la red global; esto se debe precisamente a que ese poder funciona mejor en el marco de la red dentro de la que ha “nacido” y que le da sentido, y con su propia acción la acaba potenciando precisamente por usarla como soporte, dándole así consistencia.

Por todo ello, el modelo de contrapeso de los diferentes Estados soberanos que surge a partir de la Paz de Westphalia de 1648<sup>45</sup> se ha modificado cada vez más para incluir nuevos elementos como organizaciones intersociales (siendo la primera la Comisión Permanente Para la Navegación del Rin, en 1815) tanto dependientes de los países (como la ONU) como independientes de ellos (como el Banco Central Europeo), regímenes (como

---

<sup>43</sup> Nye (2004); Lamo de Espinosa (2010: capítulo 6).

<sup>44</sup> Cooper (2004); McCormick (2007) muestra la limitación que el uso de medios militares de resolución de conflictos y equilibrio tiene en la actualidad y, con ello, las limitaciones que tiene el uso del *hard power*, así como la extensión en capacidad del *soft power* para tratar con el mundo contemporáneo; sin embargo, situaciones como el conflicto en el este de Ucrania ilustran que el *hard power* está lejos de volverse irrelevante.

<sup>45</sup> Ortega Carcelén (2006).

el G-20), empresas transestatales, o incluso OGNs<sup>46</sup> de gran tamaño. Todos ellos han cambiado con el impacto de la globalización y se han ido introduciendo en esferas que antes les estaban vetadas, dando lugar a un modelo de coordinación intersocietal que se aleja de los contrapesos y equilibrios entre Estados soberanos<sup>47</sup> y se acerca a la constitución de un campo<sup>48</sup> de poder nuevo en un sentido mucho más amplio al previamente existente.

Estos contrapesos y juegos de “*hard power*” no se han eliminado, sin embargo, sino que han visto forzada la introducción de nuevos elementos en su uso o rechazo. Así, la legitimidad de una intervención militar de cara a la opinión pública está cada vez más en el centro de cualquier intento de movilización militar individual de los Estados, que se ven obligados a buscar consensos, apoyo de otros países y resoluciones favorables de la ONU de cara a mostrar que el suyo va a ser un conflicto justo y necesario, legitimando así el uso de la fuerza<sup>49</sup>. No es algo completamente nuevo, en la Edad Media ya se introdujo la doctrina de la guerra justa<sup>50</sup> como medio para controlar la belicosidad de las diferentes familias nobiliarias entre sí: el *casus belli*. Sin embargo, el nivel de relevancia que tiene en la actualidad que una guerra sea justa es mayor debido al creciente peso que la opinión pública tiene de cara al apoyo de los conflictos, la financiación de sus gastos militares, el reclutamiento militar, etc. y por el hecho de que en las democracias los partidos actúan pensando en ganar las siguientes elecciones, para lo cual necesitan votos que dependen de que se decida entrar o no en ciertos conflictos. Esto, obviamente, depende del país del que se hable, ya que algunos están más predispuestos al uso de la violencia (como Estados Unidos) que otros (los de la Unión Europea)<sup>51</sup>.

---

<sup>46</sup> Organizaciones Globales no Gubernamentales, en contraposición a las ONGs tradicionales que tendrían un alcance local. Al respecto, consultar el capítulo 8.

<sup>47</sup> Cuando Cooper (2004: 3) habla de la emergencia del nuevo orden mundial, pone su fecha de salida en 1989 con la caída del Muro de Berlín y el hundimiento de la URSS al año siguiente. Sitúa entonces el final de los equilibrios de poder entre los diferentes Estados Europeos que existían desde Westphalia. También lo hacen VVAA (2010: 601), indicando que esta es la fecha de partida de la sociedad mundial.

<sup>48</sup> A lo largo de esta tesis, usaré siempre “campo” en el sentido en que Bourdieu (2008) lo usa, define y populariza.

<sup>49</sup> Castells (2001: 88) afirma que es la fachada amenazadora de la Unión Soviética la que permite la sobredimensión de la inversión en defensa en occidente y que, sin ella, este elevado gasto es imposible de mantener con aprobación de la opinión pública. El tiempo le ha dado parcialmente la razón, la haber exigido nuevas forma de legitimar el tamaño de la fuerza militar.

<sup>50</sup> Hardt y Negri (2001: 12).

<sup>51</sup> Ortega Carcelén (2006: 28).

A esto se une que el conflicto militar se vuelve cada vez más caro no sólo en términos políticos sino también económicos<sup>52</sup>. Los misiles de crucero, la gasolina para los bombarderos, el coste del despliegue de la infantería y su logística... todo ello ha ido aumentando el precio de la guerra a medida que las unidades se sofisticaban y se volvían más caras de producir, entrenar y reemplazar. Ello anima a que los Estados busquen soluciones alternativas a los conflictos militares, por medio de sanciones económicas y medidas diplomáticas que resultan a la vez más baratas, fáciles de legitimar y, en ocasiones, efectivas que la propia intervención militar.

Y aun cuando la intervención militar es inevitable o beneficiosa, los elementos no-militares del conflicto siguen ganando importancia si los comparamos con la situación en el pasado; así, asuntos como la reconstrucción de los Estados arrasados<sup>53</sup>, la gestión diplomática de alianzas entre distintos países para el combate que permitan la división de gastos y costes políticos entre diversos miembros, el restablecimiento del orden... se convierten en elementos clave y centrales de cualquier intervención militar, incluso imprescindibles para que esta se pueda llevar adelante con éxito y alcanzar los objetivos fijados. Y el manejo político posterior al conflicto es a menudo más importante, pues es el que garantiza que lo obtenido se mantenga en paz, funcione adecuadamente y no sea origen de problemas posteriores<sup>54</sup>. Quizás, en este sentido, se pueda considerar que la Segunda Guerra de Irak, iniciada por Estados Unidos a partir del año 2003, es un ejemplo paradigmático por la complejidad de todo el tejido militar y no militar que llevó adelante la invasión, así como sus consecuencias<sup>55</sup>. Especialmente, si comparamos esa intervención con los mismos procesos que llevaron a la limitada intervención en Libia en 2011, así como al fracaso a la hora de lograr la intervención en Siria ese mismo año y al creciente uso de *drones* por parte de la administración norteamericana como alternativa a un uso, cada vez más difícil y controvertido, de la fuerza militar.

Pero la limitación del *hard power* no se debe sólo a sus limitaciones materiales, sino que al mismo tiempo descansa también en una creciente duda acerca de sus

---

<sup>52</sup> Nye y Donahue (2000: 79).

<sup>53</sup> Klein (2007) habla extensamente de este fenómeno, tanto para los casos en que se debe a guerras, como a desastres naturales y cambios políticos o económicos.

<sup>54</sup> Cooper (2004: 120).

<sup>55</sup> Klein (2007: sección 6) hace un buen análisis de muchas de esas dimensiones y su errónea implantación en el caso de este conflicto.

capacidades por parte de la sociedad civil global. Esta tiende a favorecer las resoluciones pacíficas a los conflictos, en lugar de las que recurren a la fuerza. Así surge una visión de su uso no tanto como un medio legítimo, sino como una fuerza disruptiva en el orden y a los Estados que basan sus acciones en ella se los considera a menudo como generadores de desórdenes globales. Sólo hay que recordar las masivas manifestaciones ocurridas en muchas ciudades del mundo a causa de la invasión de Irak en 2003 por parte de George W. Bush y su coalición para tener un ejemplo de lo que ocurre cuando la sociedad civil ve en el uso de la fuerza física algo injustificado.

Es de notar que tanto *soft-power* como *hard-power* se vuelven así el capital<sup>56</sup> principal dentro del campo intersocietal, que los usa como elementos clave a la hora de equilibrar los juegos de poder internos y determinar la posición en el mismo de los diferentes actores.

## 5. Gobernando un Mundo Complejo:

A partir del siglo XV, con la emergencia de las Monarquías Absolutas, y del siglo XVIII con la aparición del Estado Moderno con la Revolución Americana y Francesa, el modelo de Estado ha ido creciendo y extendiéndose. Sin embargo, el momento clave llega a partir de la desmantelación de los Imperios Coloniales a mediados del siglo XX, momento en el cual se exportó a todo el mundo. Así, a partir de los años 60, dejó de haber diferentes clases de gobierno, para existir unos exitosos, otros en vía de desarrollo y finalmente los fallidos<sup>57</sup>. Pero todos eran Estados.

Esto llevó a la generación de un campo intersocietal cuyo único actor de importancia era el país. Las Naciones Unidas (nombre inadecuado, pues debería ser los Estados Unidos) es el ejemplo paradigmático de esto, ya que sólo está compuesta por países soberanos. Pocas excepciones a esto existieron anteriormente (como el caso de la gran influencia política que la Iglesia Católica tuvo, especialmente durante la Edad Media). Pero la creciente inclusión de los actores no estatales en la red de toma de decisiones globales ha hecho que esa esfera se transforme en un nuevo orden, un nuevo campo por derecho

---

<sup>56</sup> Usando capital tal como lo emplea Bourdieu (2008).

<sup>57</sup> En términos de Cooper (2004), la clasificación más útil sería en términos de premodernos, modernos y posmodernos, al respecto mirar el capítulo 2.6 de esta tesis.



propio. Este incluye una enorme cantidad de miembros muy diversos<sup>58</sup> cuyo peso es desigual en la toma de decisiones pero que igualmente participan en la misma, transformando el sistema de manejo de los asuntos globales cada vez más en un complejo modelo de negociación colectiva que en la confrontación tradicional de los Estados: la gobernanza global.

Es obvio que dentro de este modelo la figura de los Estados es principal, central y organizadora de todo lo demás, y lo seguirá siendo en el futuro previsible<sup>59</sup>. Son el núcleo y se resisten enormemente a la inclusión de actores ajenos a ellos en su campo. Pero estos entran de todas formas, lenta y laboriosamente.

Esta enorme complejidad implica que las decisiones que se deben tomar afectan un número creciente de áreas del “gobierno del mundo” y que sus consecuencias sean difíciles de prever por la interdependencia. Además, al ser dinámicas y procesos que afectan a numerosos actores, cada uno de los agentes por separado se ve con más problemas a la hora de modificar esas corrientes, ya que no dependen de él exclusivamente. Este es el caso claro para los Estados tradicionales, especialmente los más pequeños, que aunque siguen siendo el núcleo del campo intersocietal, cada vez son menos capaces de gobernarlo y dar solución a los riesgos y situaciones que este plantea, cada vez más condicionado por riesgos globales<sup>60</sup>.

Para compensar esta dificultad de gobierno se produce una creciente negociación colectiva de los asuntos globales por medio de los Estados en el marco de una red cada vez más tupida red de asociaciones intersociales que llevan a una cooperación más estrecha entre los mismos. Los países, lentamente, dejan de ser compartimentos estancos, para incluirse cada vez más en operaciones conjuntas que van desde la defensa colectiva (la OTAN, por ejemplo) al comercio (la “zona euro”). Aparecen nuevas formas de manejo de lo común y agentes con capacidad de pensar y actuar globalmente.

Estos nuevos macro-actores dentro del orden mundial se incorporan a la red de agentes en existencia previa y añaden otro nivel de complejidad al tejido del mismo. Se construye un modelo de cosmocracia tal como Keane explica<sup>61</sup>: consiste en una vasta red

---

<sup>58</sup> McCormick (2007: 16).

<sup>59</sup> Cooper (2004: 32).

<sup>60</sup> Beck (1998).

<sup>61</sup> Keane (2008, capítulo 3) expone este modelo en detalle; Ortega Carcelén (2006: capítulo 6).

de organizaciones estatales y no estatales en interrelación constante y no jerárquica entre sí, formando un modelo en red:

*“Es un conglomerado de instituciones subestatales, estatales y supraestatales entrelazadas y solapadas y de procesos multidimensionales que interactúan, con efectos políticos y sociales, en la escala global.”*<sup>62</sup>

Esta red estaría más desarrollada y solidificada, sería más poderosa y amplia, en los países más globalizados que en aquellos que lo están menos, pero no estaría ausente por completo de casi ninguno (la zona externa a la cosmocracia, los países que abiertamente la rechazan como Corea del Norte, es más bien pequeña, e incluso esos países a menudo tienen importantes relaciones con otros de su entorno con lo cual siguen indirectamente vinculados con el conjunto). Esta red se articula en tres niveles, siendo el menor el local/estatal, luego el nivel de las organizaciones estatales que agrupan varios estados (como las uniones regionales) y finalmente por el nivel de las organizaciones intersociales; todos esos niveles están interrelacionados a través de sus interacciones institucionales, creando una red de movimiento de información y poder a lo largo de los tres niveles completamente descentralizada, hasta el punto de que esa insuficiente centralización del poder puede suponer un serio problema, pero también una fuerte virtud.

Pero este orden político que se establece no es fijo, sino que cambia continuamente en el tiempo con la evolución de sus diferentes elementos; así, cada uno de estos se modifica en una dirección propia, haciendo que continuamente se recombine de nuevas maneras con el resto de los que le rodean.

Finalmente, este modelo posee un carácter claramente duradero, más allá de las contingencias del presente en que se está gestando, aun cuando posea debilidades como su propia entropía por falta de poder centralizado, el papel clave de Estados Unidos por encima del resto de países y la falta de democracia y la opacidad de un sistema complejo, difícil de entender y que raramente muestra cómo funciona abiertamente. Ese modelo de gobernanza común bien podría tomar como modelo de funcionamiento a la propia Unión

---

<sup>62</sup> Keane (2008: 96).

Europea<sup>63</sup>, pues hay lecciones útiles que extraer de ella, aun cuando la UE plantee sus propios retos.

Además, este modelo se solidifica continuamente a medida que los actores de la arena global interactúan entre sí. Al hacerlo, van desarrollando acuerdos y normativas que cristalizan la emergente esfera intersocietal, consolidándola y dándole unas reglas de juego que todo el mundo puede entender, analizar y usar.

De hecho, es esto precisamente el punto de divergencia en el estudio de las relaciones intersociales entre las escuelas realista por un lado, y constructivista y liberal-institucionalista por el otro. Los primeros postulan que el mundo es una anarquía intersocietal donde los Estados compiten y se enfrentan para garantizar su seguridad y defender sus intereses, en un marco de política hobbesiana caracterizado por el “todos contra todos”. En su visión los países son completamente soberanos y los juegos de negociación y acuerdo entre ellos siempre son limitados a causa de su continua desconfianza mutua y la defensa a ultranza de sus propios intereses (supervivencia y seguridad). Los Estados se encuentran encerrados en sus propias sospechas sobre los demás, llevando al surgimiento del “dilema estratégico”<sup>64</sup>, el “dilema del prisionero”, etc.

Por el contrario, tanto la escuela constructivista como la liberal-institucionalista defienden un modelo claramente diferente<sup>65</sup>, donde la negociación entre los Estados es posible al ser un juego que no es de suma cero<sup>66</sup>, por ejemplo a través de los mecanismos que tienen las organizaciones intersociales para compartir información entre sus miembros y la construcción intersubjetiva de identidades de los distintos actores. En los modelos constructivistas e institucionalistas<sup>67</sup>, los Estados negocian, debaten y acuerdan asuntos entre sí pues la cooperación es beneficiosa; al hacerlo, van generando confianza mutua, que lleva a una mayor cooperación al irse dejando de lado los dilemas de seguridad y otras paradojas que tanto defiende el realismo; además, al hacerlo, construyen y reconstruyen sus propias identidades como países agresivos o no, cambiando también su

---

<sup>63</sup> McCormick (2007: 17), citando el trabajo de Anne-Marie Slaughter “*A New World Order*” (Princeton University Press, 2005).

<sup>64</sup> Cooper (2004: 34).

<sup>65</sup> La contraposición entre realismo y liberal-institucionalismo queda clara, por ejemplo, en el debate que se da entre Mearshimer (1994), Keohane y Martin (1995) y la respuesta de nuevo de Mearshimer (1995).

<sup>66</sup> Aunque, para esta breve exposición englobe a ambas escuelas juntas, presentan similitudes pero también diferencias importantes, como han sido discutidas en Adler (1997) y Sterling-Folker (2000).

<sup>67</sup> Un análisis detallado del constructivismo se puede encontrar en Hopf (1998).

percepción de los demás a raíz de las acciones de estos. Argumentan que, al establecerse marcos legales e institucionales comunes se establecen juegos de poder diferentes (de *soft-power*) que buscan la construcción de marcos de interpretación y manejo de la realidad, que lleva a la creación de un modelo de gobernanza multinivel extendido por todo el globo y encarnado en diversas instituciones. Al hacerlo, los propios Estados limitan su capacidad de maniobra y acción, al estar incluidos en acuerdos e instituciones con normas que deben obedecer. Keane incluso dice que estas redes institucionales ponen en jaque la propia soberanía gubernamental, cada vez más sometida a estas fuerzas legales globales<sup>68</sup>.

Es con esto como se sientan unas bases necesarias para poder construir una gobernanza efectiva, ya que construye los pilares requeridos para la negociación, el acuerdo y la confrontación no destructiva, no basada en la fuerza militar únicamente. Estos elementos constituirían así una suerte de *habitus* para los participantes en el campo de lo intersocietal<sup>69</sup>.

El desarrollo de las instituciones intersociales, multilaterales, transestatales y regionales muestra que en el análisis del campo intersocietal la perspectiva realista es limitada e incapaz de explicar los complejos problemas relacionados con la gobernanza de un mundo global que se basa cada vez más en la construcción común de un modelo de manejo de los asuntos comunes (y en los conflictos que surgen en la defensa de intereses acerca de cómo debe ser) que permita abordar los riesgos globales, que en la confrontación clásica entre Estados soberanos con intereses antagónicos. Por el contrario, al irse construyendo ese orden intersocietal, se van fraguando valores y pilares comunes en el planeta (como la defensa de los derechos humanos), que sirven de base a una sociedad civil implicada y a una negociación más completa y profunda de los asuntos estatales, supraestatales o locales.

Así, lentamente se avanzaría en dirección a un modelo de gestión de la multipolaridad<sup>70</sup> que se alejaría así de la unipolaridad efectiva que Estados Unidos tuvo sobre el mundo como única hegemonía a partir de la caída de la Unión Soviética, al ir

---

<sup>68</sup> Keane (2008: 101).

<sup>69</sup> Bourdieu (2008).

<sup>70</sup> Aquí la multipolaridad la uso como un destino, como lo deseable y hacia lo que trabajar. El actual es un mundo construido por unas pocas polaridades con gran disparidad de poder y llevará mucho tiempo cambiar eso, aunque esa sea la dirección por la que parece que se avanza actualmente.

surgiendo nuevas superpotencias capaces de contrabalancearle<sup>71</sup> y la emergencia de nuevos países de gran poderío (como China o la India) que sitúan en un horizonte a no demasiado largo plazo una equiparación con el titán americano en muchas esferas<sup>72</sup>.

Pero manejar un mundo multipolar siempre es más difícil que uno unipolar, donde la dirección de un único país puede construir un orden intersocietal que perdure (como, en buena medida, hizo Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial). Igual que la democracia es un modelo más complejo y frágil que el de un autoritarismo centralizado, la multipolaridad requiere que a los intereses estatales en disputa en el orden intersocietal se le unan los valores, pues sólo con un conjunto común de ellos se pueden sentar los actores a la mesa y negociar los intereses específicos, de modo que se pueda llegar a una solución satisfactoria para la mayor cantidad de partes implicadas.

## **6. Un Edificio Común:**

Allí donde la cooperación se ha ido estrechando más, los proyectos regionales han surgido como un paso más allá en cuanto a interconexión estatal. Surgen así los bloques regionales, con su capacidad desigual a la hora de dictar medidas comunes en su interior dependiendo de las diferentes materias, pero aun así con una mayor potencialidad para afectar a los asuntos globales que la de los países de los que están formados. Estos bloques, más o menos organizados, sirven para intentar poner de acuerdo a los Estados que los componen en políticas específicas, de modo que puedan influir eficazmente sobre las grandes corrientes globalizadoras. El más avanzado y desarrollado es la Unión Europea, pero ASEAN, MERCOSUR, la Unión Africana, etc. muestran que esta es una tendencia que se está extendiendo por el globo a muchas otras áreas y es previsible que esto continúe en el futuro próximo<sup>73</sup>. Todos sirven para el mismo objetivo: controlar las dinámicas globales por medio de la cooperación y la puesta en común de bienes, acciones y planes, aún si estos son más limitados en alcance, por medio de cesiones de soberanías y la creación de comunidad.

---

<sup>71</sup> Según McCormick (2007), la Unión Europea ya sería una tal superpotencia actualmente, aunque de corte postmoderno en lugar de moderno como los Estados Unidos, algo que la actual crisis económica está cuestionando.

<sup>72</sup> Gnesotto y Grevi (2006).

<sup>73</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 195).

Con la emergencia de estos bloques regionales y su lenta consolidación, se producen transferencias de poder que abandonan su nicho habitual (los Estados) para ser patrimonio de las organizaciones de cooperación regional. Estas transferencias de poder implican transferencias de soberanía<sup>74</sup> y modifican esencialmente el elemento clave del sistema de Estados: el derecho a la no injerencia de segundos países en los asuntos internos de uno de ellos. Este principio, violado en numerosas ocasiones, es un pilar central de las relaciones intersociales y de los modelos institucionales desde hace siglos y está recogido como uno de los núcleos fundamentales de los Estados de la ONU<sup>75</sup>.

Sin embargo, al transferirse la soberanía de unos a otros actores, se abre la puerta a que actores externos al Estado tengan derecho a intervenir en sus actos internos para avanzar con sus programas, intereses y necesidades comunes. Esto implica una reconstrucción total de la categoría de soberanía creada por Bodin<sup>76</sup> durante el Renacimiento hacia una forma más compleja de entender la independencia, la soberanía y las relaciones intersociales en su conjunto. Se establece así un principio de soberanía compartida que lleva a que los países estén dispuestos a aceptar injerencias de otros Estados en sus asuntos internos<sup>77</sup>.

Los valores sociales no están repartidos igualmente de modo global, pero sí tienden a ser más similares entre los países de un bloque regional, lo cual les da fuerza e integridad y los vuelven aún más útiles a medida que se consolidan<sup>78</sup>. Pueden defender la apreciación específica de sus valores, así como a los valores en sí, dentro de un marco mayor y con una eficacia superior a la de cada uno de los actores estatales por separado. Serían una manifestación específica, organizada y más efectiva a la hora de defender ideas y visiones comunes del mundo que las vagas concepciones como las “civilizaciones”<sup>79</sup>.

Es notorio, en este sentido, como la valoración extendida entre muchos ciudadanos acerca de sus propios gobiernos es peor que la que extienden a las organizaciones

---

<sup>74</sup> Keohane y Hoffman, citados en Castells (2001: 400), dicen que no existen realmente transferencias de soberanía sino la puesta en común mediante soberanías compartidas. Creo que la existencia de políticas como el Euro en la Unión Europea demuestran que hay transferencias reales y directas.

<sup>75</sup> El artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas introduce el termino e indica claramente que no será vulnerable salvo para las medidas recogidas en el Capítulo 7 de la Carta.

<sup>76</sup> Bodin (1576).

<sup>77</sup> Cooper (2004: capítulo 2).

<sup>78</sup> Cooper (2004: 61).

<sup>79</sup> Huntington (1993).

intersocietales como la ONU y la UE, menos afectadas por la crítica a los sistemas de representación, a los propios partidos políticos, así como el hastío extendido acerca de las clases políticas profesionalizadas “de siempre”<sup>80</sup>. Esto es especialmente notorio en las cohortes de edad más recientes, nacidas en un mundo que perciben más como global<sup>81</sup>.

Y eso es así pese a la notable falta de democracia y transparencia de las organizaciones intersocietales y regionales. Caracterizadas por los acuerdos entre Estados en negociaciones a puerta cerrada y donde la sociedad civil raramente tiene ocasión de intervenir (o, incluso, de entender o conocer los procesos que se siguen en las tomas de decisiones<sup>82</sup>), las fuentes tradicionales de legitimidad de los Estados se encuentran para ellas mermadas (son demasiado nuevas para una de corte tradicional y carecen de una democrática), con lo que se ven forzadas a sustentarse en otros dos modelos.

Por un lado, se basan con fuerza en la legitimidad legal, obtenida a partir de cumplir con los códigos legales que ellas mismas se dictan e imponen a las sociedades que incluyen<sup>83</sup>. Por el otro, recurren con frecuencia a una basada en la eficacia de sus resultados, lo que les impone un continuo trabajo en pro de generar beneficios tangibles para la población (o, al menos, la percepción de que ellos existen); precisamente esto ha sido el causante de la fuerte deslegitimización de la Unión durante la actual crisis, al verse su eficacia mermada ante la opinión de la ciudadanía.

La unión de legitimidad legal y de eficacia lleva a que se desarrollen leyes orientadas a la consecución de objetivos prácticos, menos centradas por tanto en valores sino en consecuciones materiales en los campos de la economía o la seguridad. También puede llevar a que los valores en sí mismos se vuelvan objetivos de la acción a través de su codificación legal, como ocurre con los derechos de los ciudadanos europeos que empiezan a aparecer a partir del Tratado de Maastricht de 1992.

El problema de estudiar este modelo es que se está desarrollando en el presente, basándose en actos en lugar de en teorías y grandes visiones en una clara construcción

---

<sup>80</sup> Naím (2010).

<sup>81</sup> Nye y Donahue (2000: 168).

<sup>82</sup> Nye y Donahue (2000: 26).

<sup>83</sup> En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, Petschen (2005) incluye este tipo de legitimidad en el interior del eje de los Estados, indicando que es el más poderoso dentro de la Unión.

*ad hoc*. De este modo, no existen modelos explicativos del conjunto que sean válidos, igual que falta de un nombre adecuado para este tipo de bloques<sup>84</sup>.

## 7. Hacia un Mundo en Cambio

Con todo esto no pretendo decir que la globalización sea irreversible<sup>85</sup> ni que los Estados desaparecerán o dejarán de ser importantes. Más bien al contrario, juegan un papel clave y lo seguirán jugando en el futuro, sin ser dejados de lado por actores mayores y menores. Los regímenes (capítulo 5) y las organizaciones intersociales (capítulo 6) van a ser incapaces de suplantarse a los países al menos en el corto-medio plazo; ni siquiera los bloques regionales (capítulo 7) están diseñados para anular o sustituirlos, no son proto-Estados de mayor tamaño, sino que son algo diferente, destinado a complementar a los países en algunas de sus dimensiones.

Igual que los gobiernos locales no desaparecieron con la creación de los Estados, sino que vieron sus funciones coordinadas a nuevos niveles y se desarrolló una compleja interrelación entre ambos que les permitieron llegar a nuevos campos con mayor eficacia, la emergencia del conjunto del campo intersocietal seguirá probablemente en esa misma línea, en especial en el interior de los bloques regionales. Implicará una transformación de los papeles de los Estados, de sus roles y atribuciones, pero no necesariamente su sustitución o debilitamiento<sup>86</sup>, gracias a la vigencia de los acuerdos (capítulo 4).

Los bloques regionales muestran, mejor que ningún otro caso, la creciente implicación global y conciencia de la importancia del mundo, que ha dado lugar a la aparición de una creciente sociedad civil global (capítulo 8). Al fin y al cabo, es un mundo cada vez más interrelacionado, con problemas que afectan a todos y una sociedad mundial que trata de articular una gobernanza efectiva para solucionarlos.

Por todo ello, es notorio que en el marco del campo intersocietal están entrando agentes de todo tipo, cada uno con una capacidad de impacto diferente sobre los riesgos globales (capítulo 2), así como transformando el campo intersocietal (capítulo 3). Por eso creo que es necesario estudiar los diferentes modelos, para ver qué se puede obtener de

---

<sup>84</sup> McCormick (2007: 15); Lamo de Espinosa (2010: 13) lo llama un “objeto político no identificado”; también Alonso Zaldívar, citado en Castells (2001: 399).

<sup>85</sup> Nye y Donahue (2000: 48) exponen una muestra de ello en relación a la globalización económica.

<sup>86</sup> Nye y Donahue (2000).



ellos, y cómo todos ellos encajan en el modelo del modelo de la gobernanza global (capítulo 9) y en los posibles futuros que se presentan, con sus riesgos y virtudes (capítulo 10).

Es el modelo que, creo, mejor puede combatir los riesgos globales en una situación como la actual donde estos crecen y se multiplican, y las herramientas que tenemos no son adecuadas para tratar con ellos. Igualmente opino que, para poder actuar y construir un mundo adaptado a la situación actual, es preciso conocer cómo se articula y funciona el campo intersocietal, sus debilidades y virtudes. Ese es, pues, el objetivo del presente trabajo, analizar en qué medida cada una de las alternativas puede responder a los desafíos globales y ver qué puntos debería mejorar para hacerlo más eficazmente.

## **Capítulo 2: Riesgos Globales**

Hace tiempo que Ulrich Beck expuso su célebre teoría de la Sociedad del Riesgo<sup>87</sup>. En ella describe como el mundo global está sujeto en una serie de amenazas que afectan a toda la gente por igual (el peligro nuclear, el cambio climático...) y esta conciencia de los riesgos globales<sup>88</sup> ha acabado por colonizar la mentalidad humana; en respuesta, la sociedad cada vez se enfoca más hacia el futuro, intentando actuar en el presente para prevenir los peligros por llegar, y abandona las lecciones del pasado. Así, los eventos de gran alcance, importancia y gravedad son vistos como fuentes de miedo y vulnerabilidad en la población<sup>89</sup>, ante los cuales toman medidas para intentar reducir esas amenazas futuras y el *stress* que implican en el presente. En un mundo de gran interdependencia, estos nuevos miedos se extienden por el planeta a toda velocidad debido a que las consecuencias tienen un alcance inimaginable anteriormente<sup>90</sup>.

Sin embargo, es imposible asegurarse de anular todos los riesgos futuros, pues siendo como son teóricos e imaginarios, siempre se pueden inventar unos nuevos que ocupen el lugar de los anteriores. Además, por las acciones que se emprenden a la hora de prevenir unas amenazas concretas, cambia el desarrollo de los eventos futuros y, con ello, llega a la emergencia de nuevas problemáticas.

Este marco impera desde entonces ya que el tiempo no ha hecho más que confirmarlo con la aparición de riesgos sociales que en 1986, cuando Beck enunció su teoría por primera vez, apenas tenían la relevancia que tienen actualmente (como el fundamentalismo islámico y su vinculación con algunas redes de terrorismo global) y la desaparición de algunos de los riesgos que existían entonces (como la Guerra Fría), lo cual confirma que estos evolucionan.

Es así que, a lo largo del tiempo, estos riesgos no se han mantenido uniformes. Al contrario, dependen de las percepciones de la gente que habita en cada una de las

---

<sup>87</sup> Beck (1998a).

<sup>88</sup> World Economic Forum (2011: 58) define estos como: “*aquellos que tienen un alcance geográfico global, importancia en más de una industria, incertidumbre sobre cómo y cuándo tendrán lugar, altos niveles de impacto económico y/o social y requieren una respuesta de múltiples actores*”. Yo enfatizo la cara de impacto social por encima de la económica, que es más restrictiva.

<sup>89</sup> Lamo de Espinosa (2010: 10).

<sup>90</sup> Goldin (2014).

sociedades, de modo que están sujetos al cambio<sup>91</sup> en base a las alteraciones políticas, a los nuevos descubrimientos y a los cambios en las epistemes<sup>92</sup> dominantes. Así, un griego clásico podría considerar como riesgo una nueva invasión persa o la ira de Zeus, mientras que hoy en día el abanico de riesgos se inclina por cuestiones como el cambio climático, los desequilibrios políticos y económicos, o los peligros que supone la demografía.

Al ser resultado de las percepciones de la gente, los riesgos que afectan a toda sociedad en cada momento dependen de dos factores importantes. Por un lado, están condicionados por una serie de prejuicios y sesgos cognitivos que afectan a las personas a la hora de juzgar la validez de los mismos: el énfasis que se le da a la experiencia personal/cercana, el sobrepeso de los costes inmediatos frente a los diferidos, la falta de precaución por debajo del "umbral de peligrosidad"<sup>93</sup>, etc.

Junto a estos sesgos, hay que tener en cuenta que todo proceso de creación de una percepción a nivel social depende de la confrontación de las ideas de todos los integrantes de una sociedad, en una negociación inconsciente de los valores imperantes, las ideas relevantes, etc. Y es que la sociedad, a nivel psicológico y epistemológico, es de tipo intersubjetivo, producto del punto de cruce de las mayorías que la componen y sus valoraciones. Sin embargo, en temas específicos y que se consideran especialmente complejos, hay subjetividades que poseen un poder mayor que otras a la hora de convencer sobre ciertos asuntos: así es el caso en la esfera de los riesgos globales, donde el papel de los especialistas resulta vital a la hora de conformar una opinión pública que valore un riesgo como importante o no importante.

Pero que los riesgos sociales sean fruto de las percepciones de la gente sobre los posibles hechos del futuro no niega que muchos de ellos existen en los intersticios sistémicos del mundo tal y como se ha organizado. Que la gente tenga la percepción de un riesgo implica que actúa en consecuencia y se sentirá amenazada, independientemente de que sea real o sólo percibido. Pero hay muchos que son estructurales<sup>94</sup>, resultado de las interacciones de la gente en el interior del sistema y del funcionamiento del mismo, y cuya

---

<sup>91</sup> World Economic Forum (2013: 14).

<sup>92</sup> Foucault (1985).

<sup>93</sup> World Economic Forum (2013: 20).

<sup>94</sup> Goldin (2014).

realidad e impacto se manifiesta incluso cuando la gente no es consciente de su existencia. La crisis económica lo ha demostrado, entrando violentamente en acción al margen de que nadie lo esperase.

Por ello, los riesgos sociales son resultado de esta interacción compleja entre fenómenos potencialmente peligrosos de nuestro sistema y la percepción que los actores sociales tienen acerca de esos peligros, que les da forma y los construye de modos específicos. Son constructos a medio camino entre procesos estructurales y la percepción humana, que al articularlos les da realidad y consistencia.

Si algo ha demostrado el paso de los años, es que en general cada uno de los Estados independientemente y por sí mismo es incapaz de enfocar y solucionar amenazas de alcance global. La historia de la formación del Estado es una historia basada en la continua evolución del mismo de cara a cumplir nuevos roles, los cuales a su vez establecen nuevas necesidades que requieren funciones adicionales. Así, cuando se quiso centralizar el poder a partir del siglo XV hizo falta introducir la idea de ejércitos estatales que sustituyesen a los de los señores feudales y, a raíz de ello, fue necesario desarrollar nuevos sistemas impositivos que permitieran recaudar el dinero para esas tropas; estos, a su vez, llevaron a la necesidad de desarrollar una burocracia que permitiese manejar las cuentas a esa escala, etc.

Desde el principio de todo, las organizaciones políticas han servido para defender las comunidades que las forman<sup>95</sup>, manejar los trabajos comunes, el reparto de los excedentes y las carencias, y las formas apropiadas de poder. Desde la tribu más primitiva a los Estados más desarrollados, todos cumplen de distintas formas esas funciones. Por tanto, todo sistema de gobierno, por pequeño o grande que sea, tiene entre sus pilares fundamentales la lucha contra los riesgos que los afectan.

Sin embargo, en un entorno crecientemente globalizado, estos riesgos son compartidos por todos los Estados y son más grandes que cada uno de ellos por sí mismo. Las acciones de cada país por separado son insuficientes y tienen la posibilidad de generar efectos inesperados que escalen en cascada, con consecuencias mucho más allá de las

---

<sup>95</sup> La función de prevenir riesgos y proveer de seguridad como una de las funciones claves de toda organización política estatal o supraestatal aparece en VVAA (2010: 634).

planeadas y que llegan más allá de sus fronteras, alimentadas por la creciente interdependencia que la globalización ha ido generando<sup>96</sup>.

Así, el hecho de que los riesgos sean más difíciles de abordar para los Estados concretos supone un ataque frontal contra la base que sostiene el poder de los mismos, ya que estos tienen como función principal el garantizar la seguridad de sus habitantes y, mientras haya riesgos, esta no está asegurada. Sin embargo, los países los han manejado de manera que no suponga una crítica a su funcionalidad, sino precisamente una reafirmación de la necesidad de su existencia: transformaron la necesidad de respuesta a los riesgos, en el reclamo continuo de los ciudadanos a que encuentren esa solución que ellos continúan vendiendo que está en sus manos. Así, el Estado resulta cada vez más necesario porque afirma ser el único capaz de afrontar los riesgos y, por ello, se ve legitimado y perpetuado sin discusiones ni oposición ya que no deja surgir los discursos de modelos alternativos, aun cuando la realidad empírica demuestra su creciente incapacidad y la necesidad de recurrir a acuerdos e instituciones intersociales.

El miedo se convierte así en una herramienta en manos de muchos agentes sociales, que lo utilizan para construir una sociedad en base a sus intereses. Así lo ha mostrado, por ejemplo, Naomi Klein<sup>97</sup>, y a menudo se ha argumentado sobre cómo el miedo siempre favorece a las derechas en las elecciones. Sin embargo, quizás el ejemplo más clásico de cómo el miedo lo puede usar el gobernante en su favor lo tenemos con Maquiavelo<sup>98</sup>.

Pero la perspectiva de Beck la voy a ampliar de un modo complementario, iluminando algunas dimensiones adicionales. Michel Crozier muestra cómo en el interior de cualquier organización poseer la libertad da poder sobre aquellos que no la poseen y, por tanto, están atados al mundo de lo predecible. En este sentido, dice:

*“Mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los individuos que deban encararlas tendrán en sus manos*

---

<sup>96</sup> World Economic Forum (2014: 11).

<sup>97</sup> Klein (2007).

<sup>98</sup> Maquiavelo (1973). Es muy interesante al respecto también la historia del “Gran Inquisidor” (parte de la novela “*Los Hermanos Karamazov*”, de Dostoievsky), por su enorme claridad acerca de cómo los poderosos gestionan en su beneficio los miedos de las masas.

*poder sobre aquellos a quienes afecten los resultados de las decisiones de los primeros*”<sup>99</sup>.

Los riesgos sociales son situaciones de incertidumbre permanente, que deben ser confrontadas continuamente para prevenir que jamás lleguen a tener existencia real. Por tanto, sirven como un mecanismo que dota a ciertos grupos de poder sobre los demás, ya que el mundo se dividiría en cierta medida entre los que tienen la capacidad de actuar sobre los riesgos en cada uno de sus ámbitos de existencia, y los que no tienen esa capacidad.

Crozier señala que el poder de la reglamentación es el que se opone al de la incertidumbre<sup>100</sup>, pero en este marco el primero queda negado en gran medida ya que no es viable legislar sobre un futuro que es sólo una posibilidad imaginaria. Así, las reglas (a menudo bajo nombres como “medidas de emergencia” o “de precaución”) pueden constreñir aún más a los afectados, pero no en igual medida a los agentes con capacidad de decisión, que ven aumentar su margen de poder sobre los demás.

ONGs, empresas, élites,... todos extraen solidez y poder de esta permanente relación con los riesgos que les dan fuerza mientras el resto permanece atado. Construyen sobre ellos ámbitos de acción que aseguren que los otros actores son dependientes de ellos para buscar soluciones a sus problemas, convirtiéndose así en interlocutores sociales importantísimos para un nuevo tipo de desigualdad social. Una barrera reforzada por la diferencia entre globalidad y localidad<sup>101</sup>, ya que los actores globales pueden actuar sobre muchas más incertidumbres que los que están atados a su esfera social inmediata, sometidos a decisiones que se toman a escala planetaria.

A la hora de enfrentarse a los riesgos es necesario que todos los actores confluyan, porque ninguno puede enfrentarse a ellos de modo aislado e independiente<sup>102</sup>. Es imprescindible la coordinación de muchas agencias y poderes, actuando de modo global. La sociedad mundial debe enfrentarse a todos esos riesgos de un modo global y, al hacerlo, se definirá a sí misma, sus estructuras de poder y su posible desarrollo. Y debe hacerlo de

---

<sup>99</sup> Crozier (1974: 32).

<sup>100</sup> Crozier (1974: 35).

<sup>101</sup> Beck (1998b).

<sup>102</sup> World Economic Forum (2011: 56).

modo que reduzca los márgenes de poder excesivos que ese mismo combate concede a los grupos privilegiados sobre los que no lo están.

Es teniendo este marco en cuenta como pretendo abordar en este capítulo el análisis de algunos de los riesgos globales que la comunidad intersocietal actual considera como principales. Como toda lista, es imposible que sea exhaustiva y al agrado de todos los expertos en el tema, pero he tratado de que estén incluidos todos los riesgos clave así como aquellos que yo personalmente considero importantes aunque no esté tan consensuada su presencia e importancia.

Sin embargo, que la lista no sea exhaustiva ni completa, y que la gente pueda o no estar de acuerdo con los riesgos aquí incluidos, no cambia la tesis general de la relación entre riesgos, globalización, campo intersocietal y gobernanza global. Así, aunque en este capítulo le dedique el tiempo necesario para definir por qué creo que cada uno de los riesgos presentados merecen la atención de los estudiosos, lo que importa es la relación de cada uno de ellos con los distintos actores intersociales (capítulos 4-8, en sus correspondientes revisiones de riesgos) y las dinámicas que todo este conjunto plantea de cara al establecimiento de la gobernanza global y sus características (capítulos 9 y 10).

Dicho todo lo cual, es importante dar una clasificación de los riesgos globales. Robert Kaplan y Anette Mikes definen la existencia de tres tipos de riesgos<sup>103</sup>:

-Prevenibles: aquellos de los que un individuo puede protegerse, como la posibilidad de que arda su casa, que se puede contrarrestar contratando un seguro contra incendios o comprando extintores.

-Estratégicos: aquellos que un individuo decide correr en pos de algún tipo de beneficio, como por ejemplo apostar por un caballo que cree que va a ganar.

-Externos: aquellos que se encuentran más allá del alcance del individuo.

Si donde pone "individuo" colocamos "instituciones globales", se obtiene una aproximación a los tipos de riesgos que existen en el campo intersocietal. Así, los riesgos globales son aquellos que, siendo de cualquiera de los tres tipos, su alcance y capacidad de efecto son globales, pudiendo afectar a todo el planeta o a amplias zonas del mismo. Y este

---

<sup>103</sup> World Economic Forum (2013: 36).

impacto social, político o económico es lo suficientemente imprevisible y notable como para poder trastocar y afectar a las vidas de personas e instituciones en amplios territorios<sup>104</sup>. La inmensa mayoría corresponden al tipo estratégico o al externo, siendo sólo unos pocos realmente prevenibles.

A la hora de tratar de exponer los riesgos, he buscado un modelo que enfatice una percepción distinta a la habitual. En la mayoría de los informes, todos los riesgos son puestos como iguales, sobre la misma balanza, a la hora de analizarlos. Personalmente, creo que esto es un error y, por tanto, dentro de cada categoría los he dividido en tres bloques:

- Procesos: estos incluyen aquellos cambios que ya están teniendo lugar en la sociedad. Muchos suponen riesgos claramente conocidos y muy estudiados, y todos condicionan los riesgos dentro de sus categorías, siendo a menudo los orígenes de los mismos<sup>105</sup>.
- Peligros: esta es la categoría principal, consiste en aquellos riesgos que aún no se han materializado por completo, pero pueden hacerlo pronto. Suelen ser producto de los procesos y es la interacción entre ellos que llevará a las posibles consecuencias.
- Consecuencias: estos son riesgos futuros, cuya aparición o no depende de cómo se manejen los demás. Es el final del ciclo y normalmente son los más devastadores porque suponen que muchas otras cosas han ido mal.

Esta estructura pretende mostrar un elemento que creo que es importante: la interacción entre los riesgos posee una dimensión temporal. Es necesario ver esta cadena de consecuencias a la hora de poder planear y diseñar acciones que puedan tratar de paliar o eliminar estos riesgos. Sin embargo, esta aproximación necesariamente deja de lado la importante dimensión relacional que pueden tener los distintos riesgos de las distintas categorías (como el impacto económico que tiene el cambio climático); lamentablemente introducirse en esas profundidades requeriría un espacio y tiempo del que aquí no dispongo, además de que ya se ha hecho en profundidad en los análisis del World Economic Forum.

---

<sup>104</sup> World Economic Forum (2014: 12).

<sup>105</sup> Parece que el World Economic Forum (2015) también comienza a tomar esta perspectiva y, desde su último informe, divide los riesgos entre riesgos concretos y procesos. Los procesos, sin embargo, dejan de ser valorados en términos de probabilidad e impacto y, por tanto, no aparecen en los gráficos que iré usando a lo largo del capítulo.



A mayores, hay que señalar que los informes a menudo incluyen como riesgos categorías tales como "las consecuencias imprevistas de..." o el "mal manejo de...", ninguna de las cuales aparece en este texto. Obviamente, todas las acciones pueden poseer consecuencias imprevistas que supongan riesgos y el fracaso a la hora de tratar con cualquiera de los riesgos es un riesgo en si mismo, de modo que incluirlos como categorías independientes me parece redundante.

## 1. Ecológicos

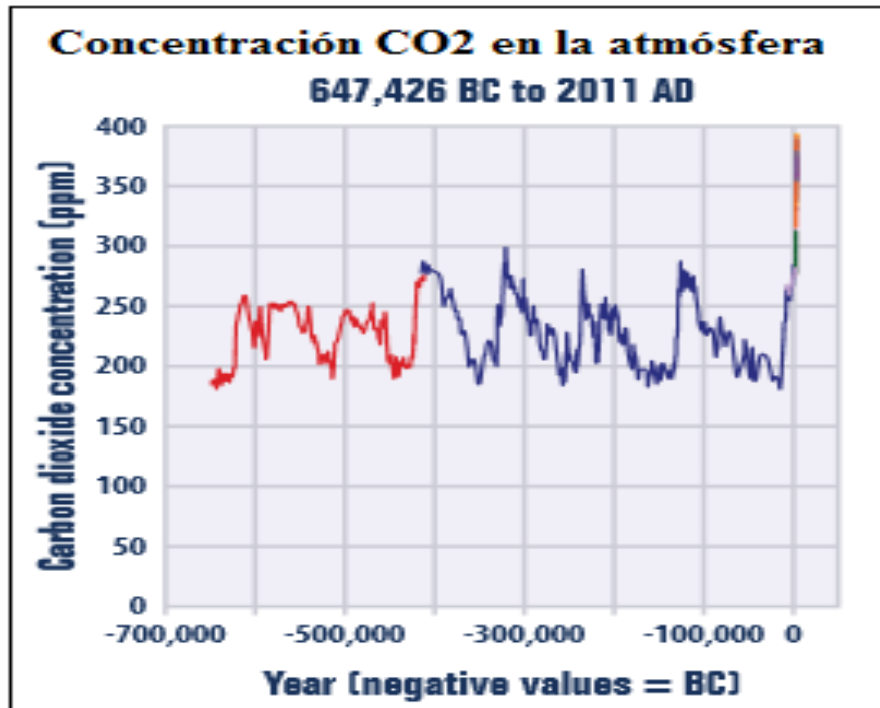
Probablemente sean, junto a los peligros fruto de la Guerra Fría, el conjunto de riesgos que puso sobre la mesa la existencia de amenazas globales que afectaban a toda la población mundial. En este sentido, el debate originalmente estuvo repartido entre quienes creían que el cambio climático se debía a causas naturales y cíclicas de la Tierra (los procesos de calentamiento y enfriamiento que se observan en las eras geológicas) y los que creían que se debía al efecto de la mano del hombre y de la tecnología.

Hoy día, ese debate ha quedado atrás ya que se ha abierto paso la noción de que, aunque la Tierra puede tener sus ciclos, hoy por hoy lo que se observa es que el impacto de la humanidad está acelerando esos cambios. Una de las principales razones de esto es que, pese a que a menudo se discute la idea en prensa, la ciencia ha mostrado siempre su unanimidad respecto a la mano del hombre en el efecto. Así, se hizo un estudio revisando los 928 artículos científicos respecto al calentamiento global y todos estaban de acuerdo en que la mano de la humanidad estaba detrás; sin embargo, de los 636 artículos de prensa analizados, el 53 % no estaba seguro al respecto, en lo que es claramente una campaña para construir una imagen distorsionada de la realidad<sup>106</sup>. Pese a ese intento de distorsionar la imagen, lo cierto es que la labor de concienciación de científicos, ONGs y demás colectivos parece haber ganado la lucha.

Un simple gráfico sirve para ilustrar en qué medida la mano del hombre tiene un impacto innegable: la concentración de CO<sub>2</sub> en la atmósfera se mantuvo estable durante milenios hasta la llegada de la industrialización:

---

<sup>106</sup> Gore (2006: minuto 72).



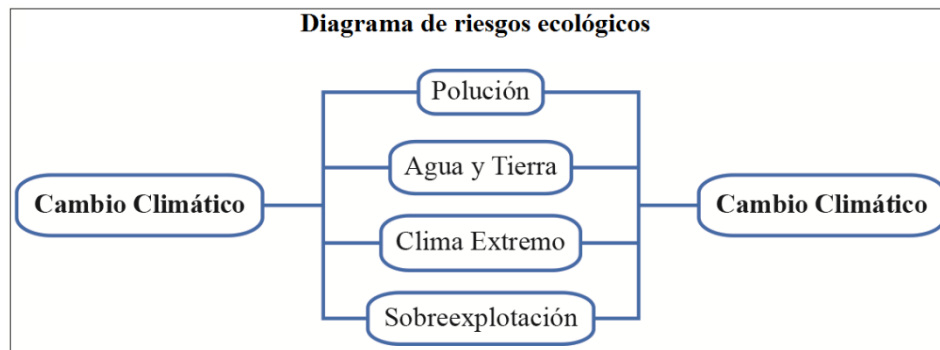
Fuente: United States Environmental Protection Agency (2012: 16).

Así que el debate se ha trasladado de los orígenes del cambio a qué se puede hacer al respecto. En este sentido, la lucha contra los riesgos ecológicos es paradigmática como el ámbito donde más ha avanzado la concienciación sobre los riesgos globales, así como el papel de las personas en la lucha y el fomento de los mismos. Pero también de las inmensas complejidades que supone la lucha global, como evidenció la fallida Cumbre de Copenhague de 2009, o la falta de adhesión por parte de muchos países clave al Protocolo de Kyoto. La sociedad civil ha saltado a llenar parcialmente ese hueco y muchas de las organizaciones más visibles que luchan contra el cambio climático surgen de ella (Green Peace siendo la principal), aunque todavía están lejos de poder compensar los huecos que supone la dificultad a la hora de tratar el cambio climático en otras instancias de la gobernanza global.

Esto se debe a que los cambios climáticos son claramente riesgos globales y no reconocen las fronteras entre Estados ni ideologías políticas. Son procesos y modificaciones que afectan a todo el planeta en una innumerable variedad de formas. Al afectar a diversos Estados, cada uno de estas alteraciones requiere reacciones coordinadas y planeadas en toda la esfera intersocietal, pues de poco sirve que uno de sus miembros cambie sus hábitos si los demás no lo hacen. Es un conflicto que implica grandes cambios

económicos y políticos en los Estados. Por todo ello, la solución a estos problemas es complicada y no se prevé que se alcance a corto o medio plazo<sup>107</sup>.

El conjunto de riesgos ecológicos es un caso peculiar porque es un ciclo. El actual proceso de cambio climático genera cuatro grupos de amenazas como peligro, cuyo fracaso a la hora de ser solucionados agravaría el proceso de cambio climático e iniciaría una nueva oleada con nuevos retos. Esto se debe a que las condiciones medioambientales cambiantes implican nuevos equilibrios, con cadenas de consecuencias que llevan a nuevas alteraciones en dimensiones que antes no se veían amenazadas.



### Proceso:

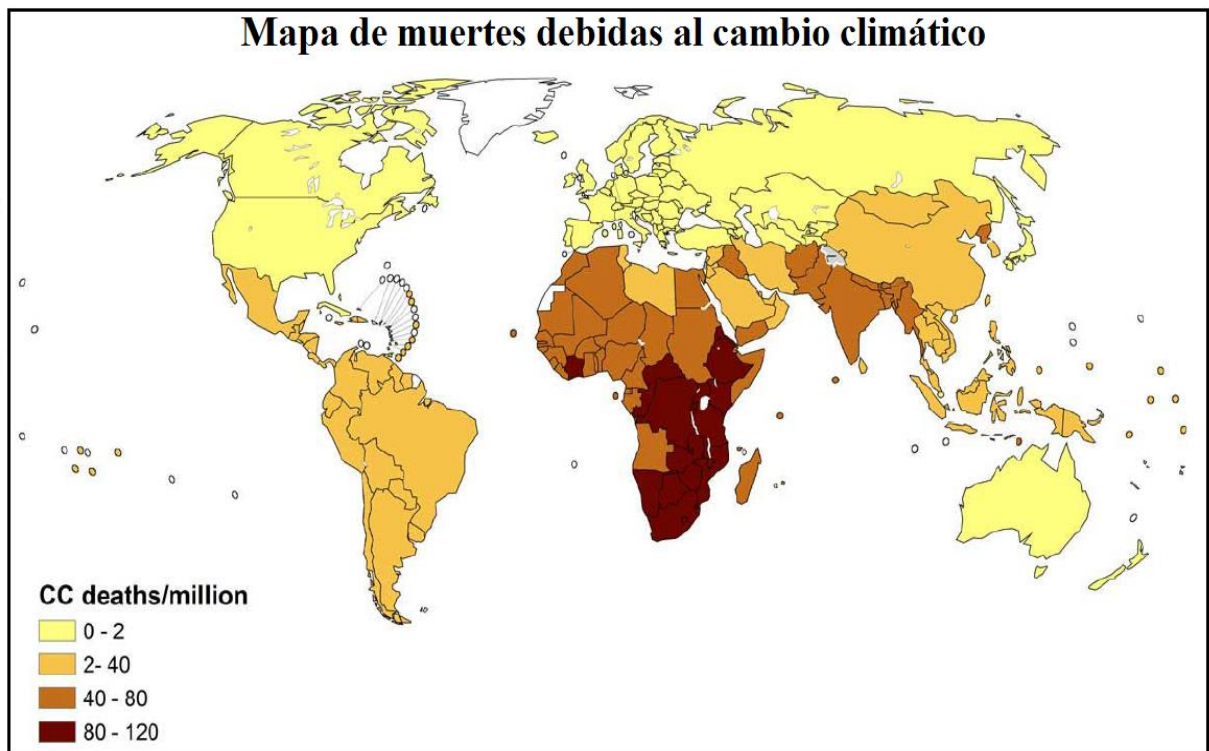
El único proceso que existe en el interior de este grupo de riesgos es el **Cambio Climático** en si mismo: las temperaturas medias del planeta ascienden, se deshielan los círculos polares, se desertiza la tierra, suben los niveles del mar... Todos estos eventos se unen a la hora de entender que la vida en la Tierra va a cambiar necesariamente, en la medida en que las condiciones se alteren.

Los humanos hemos acelerado este proceso con la emisión de gases de efecto invernadero que han acelerado el calentamiento global, o la destrucción de la capa de ozono, por nombrar sólo unos ejemplos<sup>108</sup>. La humanidad ha tenido una parte muy activa en fomentar ese cambio climático, de modo que este ha progresado más rápido y de forma más descontrolada de lo que geológicamente correspondería. Hoy en día, el cambio climático ya ha comenzado a cobrarse vidas. Así, para el año 2000, la Organización

<sup>107</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 75).

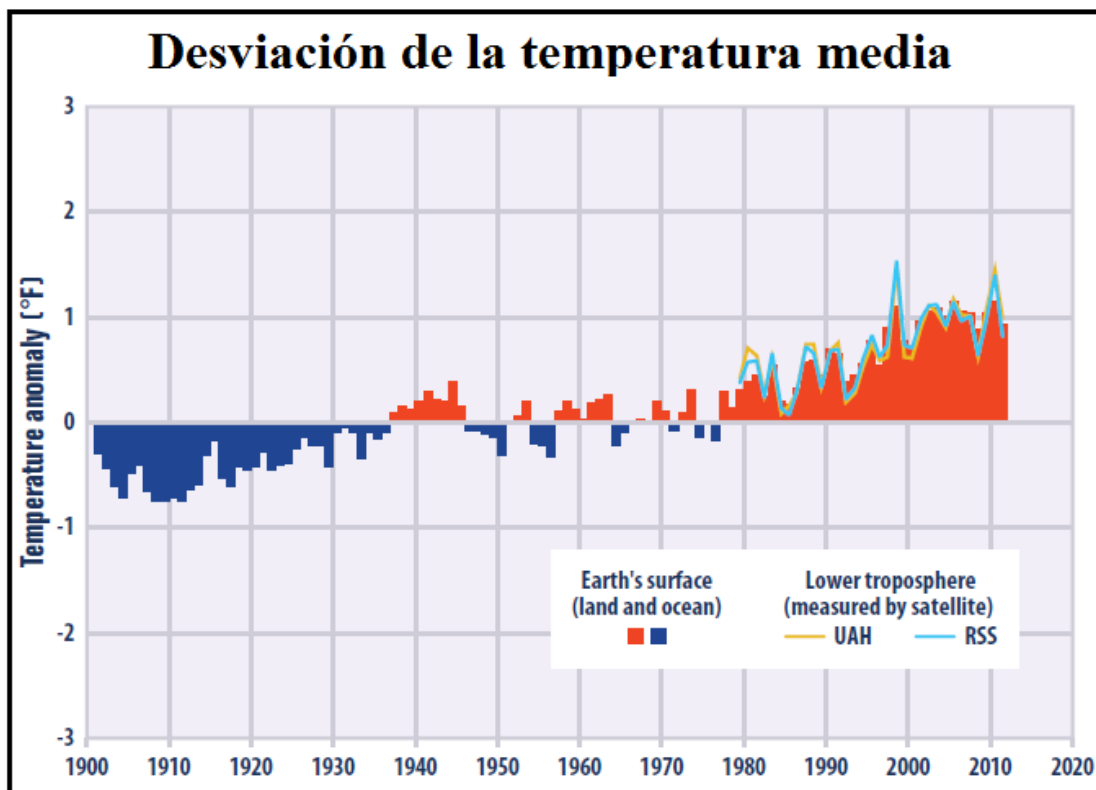
<sup>108</sup> Gore (2006).

Mundial de la Salud ha publicado un mapa donde aparecen recogidas a escala mundial las muertes que produce:



Fuente: Web de la World Health Organization, accedida el 8 de Mayo del año 2013:  
<http://www.who.int/heli/risks/risksmaps/en/index5.html>

Una de las principales caras del cambio climático es el calentamiento global, que modifica una inmensa cantidad de variables de los ecosistemas de la tierra, así como del sistema planetario: corrientes marinas y de aire, la desaparición del hielo, los cambios en los patrones de lluvias, etc. Si cogemos la media de la temperatura del último siglo y la comparamos con la temperatura real de cada año, es fácil ver como el calentamiento está elevando esa temperatura rápidamente:



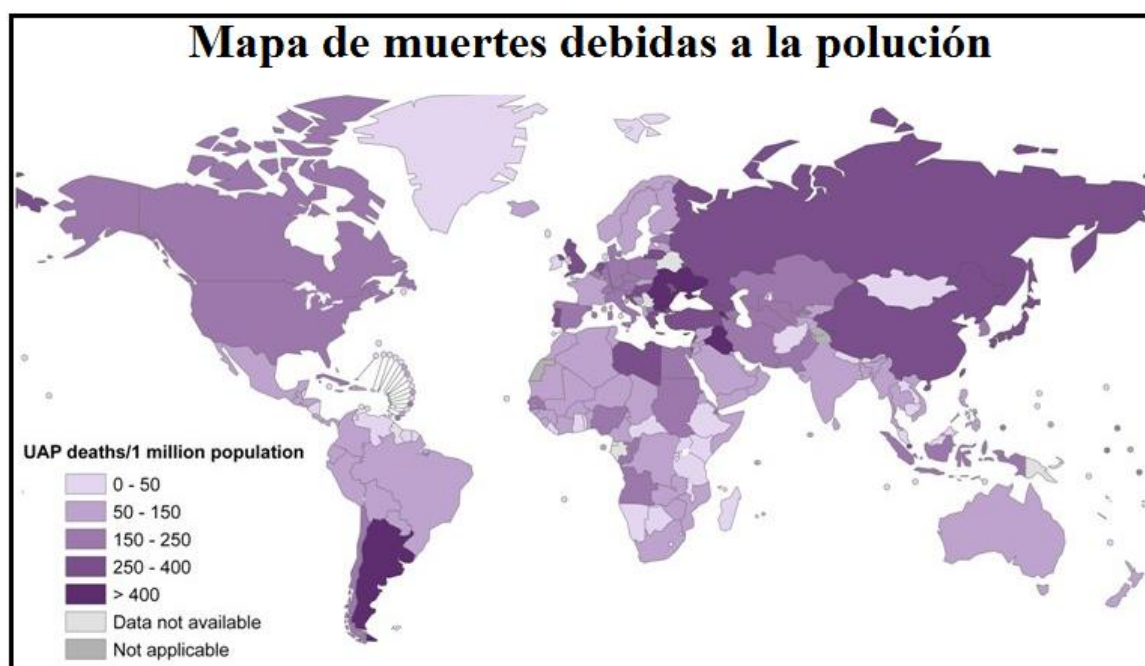
Fuente: United States Environmental Protection Agency (2012: 24).

Uno de los elementos más visibles de este cambio climático es el proceso de desertización que está teniendo lugar con el alzamiento de las temperaturas y el cambio de los patrones climáticos. Este está reduciendo de modo significativo las posibilidades de producción de alimento a la vez que dificulta la habitabilidad de muchas regiones del planeta.

### **Peligros:**

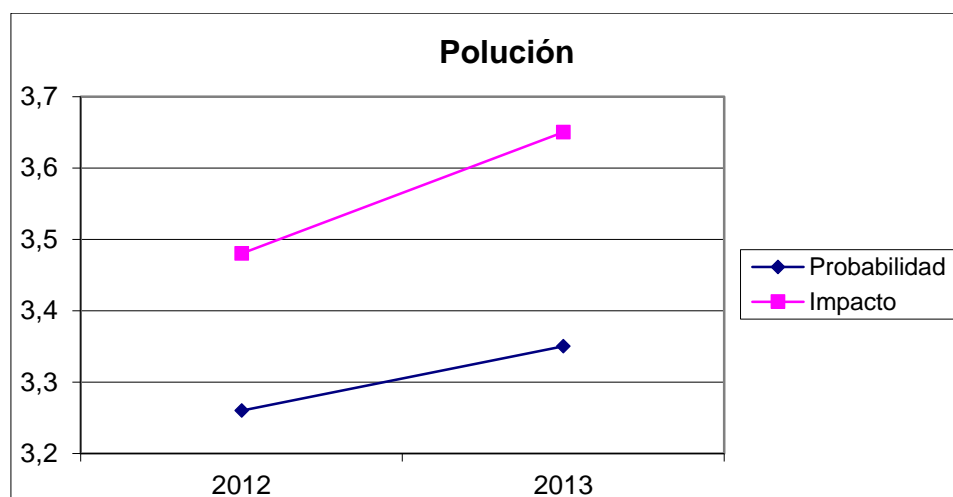
El primer riesgo de esta categoría corresponde al de la **Polución**. El desarrollo industrial y científico ha ido cambiando y afectando a los ecosistemas en los que vivimos y la creciente polución los ha ido volviendo cada vez más inhabitables. El World Economic Forum define este riesgo como: *"Aire, agua o tierra contaminada de modo permanente hasta un punto que amenace ecosistemas, estabilidad social, salud y desarrollo económico"*<sup>109</sup>. La Organización Mundial de la Salud ofrece un mapa sobre las muertes causadas por la polución urbana en el año 2004:

<sup>109</sup> World Economic Forum (2013: 46).



Fuente: Página web de la World Health Organization, accedida el 8 de Mayo del año 2013: <http://www.who.int/heli/risks/risksmaps/en/index2.html>

Si atendemos a su evolución temporal, los analistas del World Economic Forum han considerado que tanto su impacto como su probabilidad han aumentado:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum<sup>110</sup>.

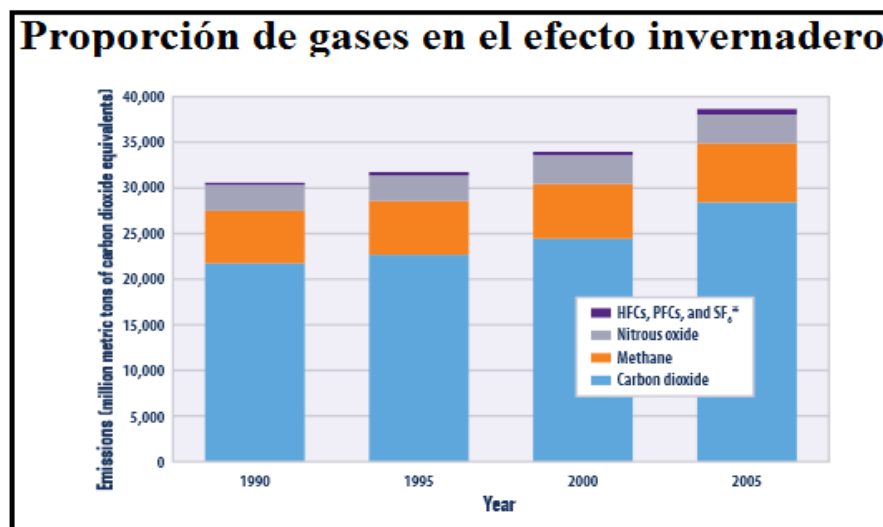
Pero la polución no tiene únicamente que ver con la inhabitabilidad y los perjuicios para la salud. Otra cara importante es la emisión de gases de efecto invernadero, que están contribuyendo enormemente al calentamiento global. Este es uno de los riesgos

<sup>110</sup> Desaparece en los informes del World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos para esos años. Los datos de todos los informes están en su página web, menos los de 2014 que los tuve que solicitar por email, algo aplicable a todos estos gráficos y que no repetiré más veces para no hacerlo tedioso.

estratégicos, porque la reducción de los mismos estaría en manos de los negocios y gobiernos que tienen la información al respecto: sin embargo, no ocurre porque estos están dispuestos a apostar el futuro a cambio de ventajas para su industria y economía. El World Economic Forum lo define como: *"los Gobiernos, negocios y consumidores fracasan a la hora de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y aumentar las fuentes de absorción del carbono"*<sup>111</sup>.

Controlar las emisiones de un Estado requiere modificar la estructura industrial de un país, cambiar las regulaciones y mejorar la tecnología, todo lo cual exige fuertes inversiones que recortan los márgenes de beneficios y la competitividad del sistema a corto plazo. Esto genera enormes tensiones y resistencias, con numerosos sectores negándose a perder espacio en el mercado a causa de regulaciones más protectoras del medioambiente.

Además, los Estados en vías de desarrollo echan en cara a los desarrollados el hecho de que estos hayan podido contaminar todo lo que han querido en su evolución y ahora pongan trabas a los demás, limitando con ello su capacidad para crecer. Es, por tanto, una lucha en términos económicos<sup>112</sup>, pero también ideológicos y políticos.



Fuente: United States Environmental Protection Agency (2012: 14)<sup>113</sup>.

Los datos de la EPA en base a los sectores económicos que causan la mayor parte de las emisiones, muestran que el principal causante es el sector de la energía, cuya contaminación crece a lo largo de todo este tiempo. El resto de sectores modifica su tasa

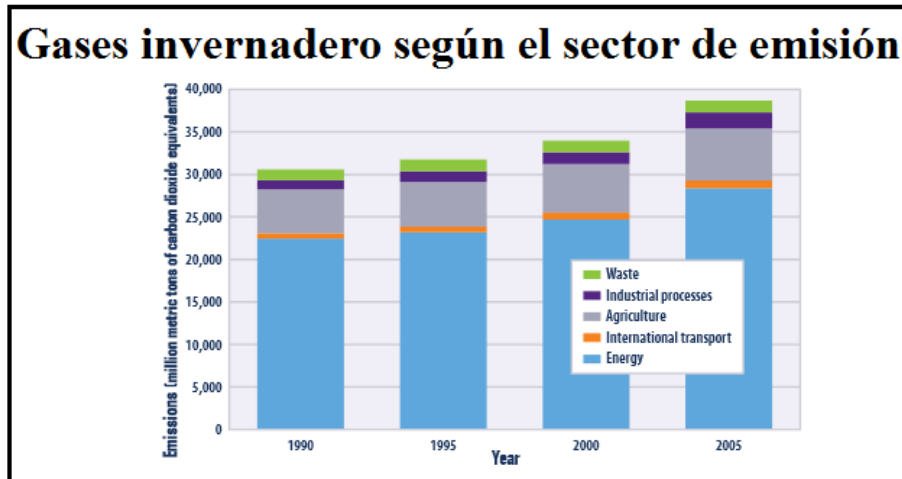
<sup>111</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>112</sup> Danish (2007: 10).

<sup>113</sup> Estas emisiones no incluyen las causadas por cambios en la forestación o el uso de la tierra.

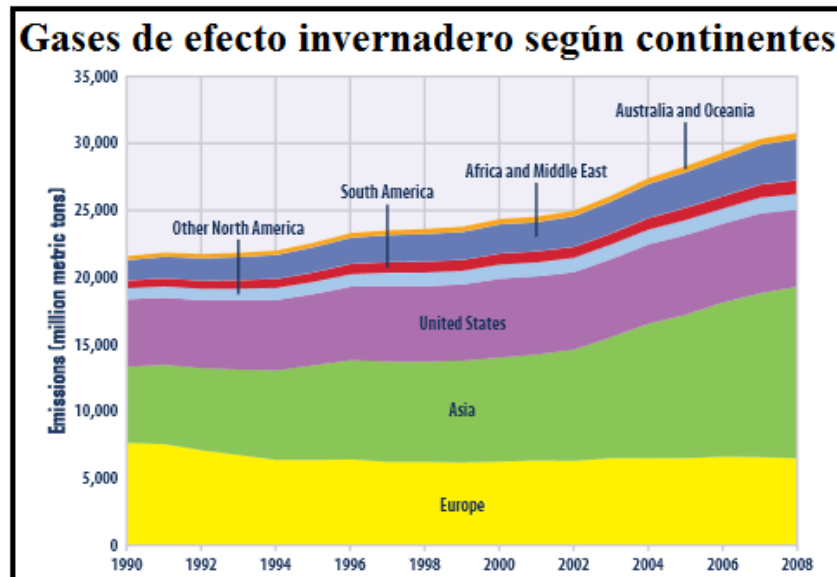


pero en cantidades mucho más pequeñas, con lo cual es el sector energético el principal causante de la emisión de gases de efecto invernadero y de que estos vayan en aumento:



Fuente: United States Environmental Protection Agency (2012:14)<sup>114</sup>.

Atendiendo a la emisión de CO<sub>2</sub>, los datos de la EPA muestran que el crecimiento de esta se debe, principalmente, al aumento del consumo de Asia a medida que los países del continente se modernizan. Así, mientras Europa ha conseguido reducir sus emisiones y el resto se mantienen más o menos constantes (África experimenta cierto crecimiento, pero es menor), la tasa de aumento de Asia es claramente visible. La emisión global de dióxido de carbono sería:

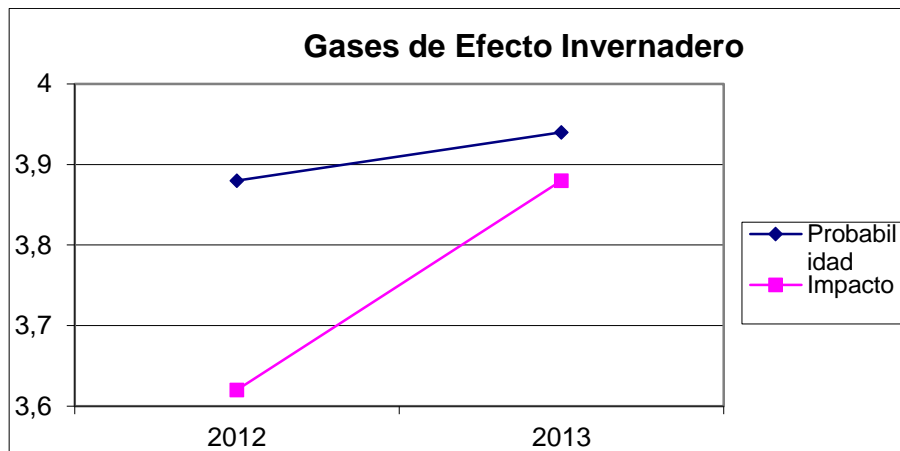


Fuente: United States Environmental Protection Agency (2012: 15)<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Estas emisiones no incluyen las causadas por cambios en la forestación o el uso de la tierra.

<sup>115</sup> Estas emisiones no incluyen las causadas por cambios en la forestación o el uso de la tierra.

Probablemente por ello, el World Economic Forum lo escogió en 2013 como el tercer riesgo con más probabilidad de desarrollarse, aunque desapareciese de esa lista de los cinco más probables en la edición de 2014<sup>116</sup>.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum<sup>117</sup>.

Ambas dimensiones conjuntas resultan en un problema de inhabitabilidad considerable, en la medida en que no sólo empeoran las condiciones sanitarias para los humanos, sino que los propios gases que estamos expulsando dañan al planeta en su conjunto y, con ello, a todos los ecosistemas del mismo.

El segundo peligro consiste en las limitaciones que suponen los **Daños a los Recursos Naturales**. Este es un peligro muy amplio, que surge de la unión de varios elementos importantes. El primero es el peligro que supone las limitaciones en el suministro de agua y en el acceso a la tierra. El World Economic Forum define este riesgo como: *"deforestación, diversión de las vías acuáticas, extracción de minerales y otros programas que modifican el medioambiente con efectos devastadores en los ecosistemas y en las industrias asociadas"*<sup>118</sup>.

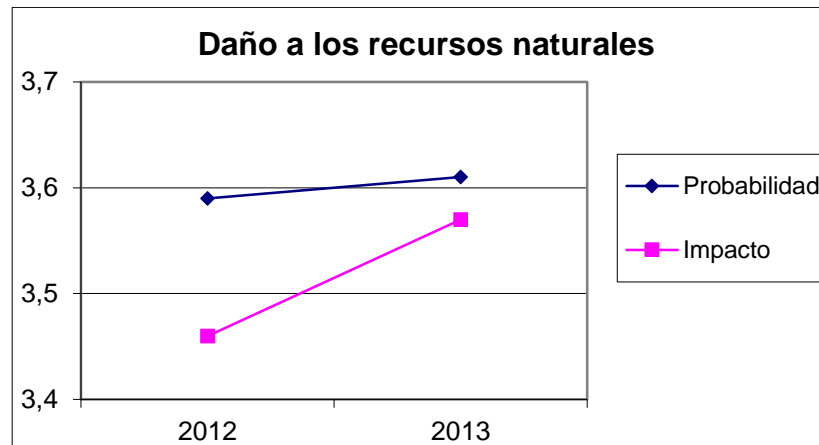
La deforestación, por ponerla de ejemplo ya que su impacto y cantidad es más fácil de medir que los otros valores, es un proceso que se ha ido acelerando. En la década de 1990 a 2000 se perdieron 2,7 millones de hectáreas de bosque al año, cantidad que subiría

<sup>116</sup> World Economic Forum (2013); World Economic Forum (2014).

<sup>117</sup> Desaparece en los informes del World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos.

<sup>118</sup> World Economic Forum (2013: 46).

a 6,3 millones durante el quinquenio 2000 a 2005<sup>119</sup>. En términos de probabilidad e impacto:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum<sup>120</sup>.

Pero, siendo el agua un recurso tan valioso e importante, los expertos del World Economic Forum le asignan un segundo riesgo a valorar: la eventual posibilidad de que se produzca una crisis de escasez en su suministro. Este es un riesgo con un muy claro perfil demográfico aunque su origen sea ecológico, porque hay un claro vínculo entre la calidad y cantidad del agua y el bienestar y número de personas que pueden habitar un territorio. No en vano, sólo el 2,5% del agua del planeta es agua potable<sup>121</sup>. El World Economic Forum lo define como: *"descenso en la calidad y cantidad de agua fresca combinada con el aumento de competición entre los sistemas intensivos en recursos, como la producción de comida y energía"*<sup>122</sup>.

Sin embargo, la población no es el único factor que interviene en la posible escasez de agua, quizás ni siquiera sea el principal. Hoy día, el 70 % de agua que se consume es para la irrigación, el 20 % para la industria y sólo el 10 % lo consumen las personas<sup>123</sup> (porcentajes en general, ya que varían de país a país, Bélgica por ejemplo destina el 80 % de su agua a la industria<sup>124</sup>). A mayores, el crecimiento actual de población de 80 millones

<sup>119</sup> FAO y JRC (2012: 16).

<sup>120</sup> Desaparece en los informes del World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos.

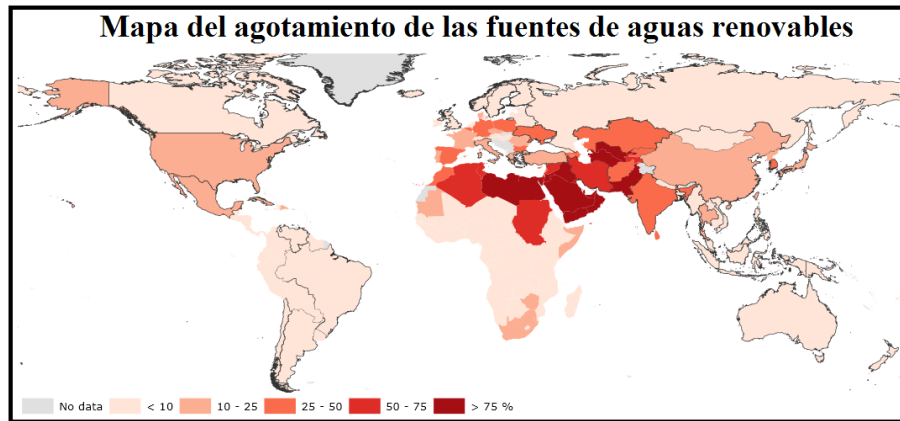
<sup>121</sup> Global Change, accedida el 17 de Febrero de 2015: [http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/freshwater\\_supply/freshwater.html](http://www.globalchange.umich.edu/globalchange2/current/lectures/freshwater_supply/freshwater.html)

<sup>122</sup> World Economic Forum (2013: 14).

<sup>123</sup> Página sobre el uso y consumo de agua de las Naciones Unidas, accedida el 22 de Mayo de 2013: [http://www.unwater.org/statistics\\_use.html](http://www.unwater.org/statistics_use.html)

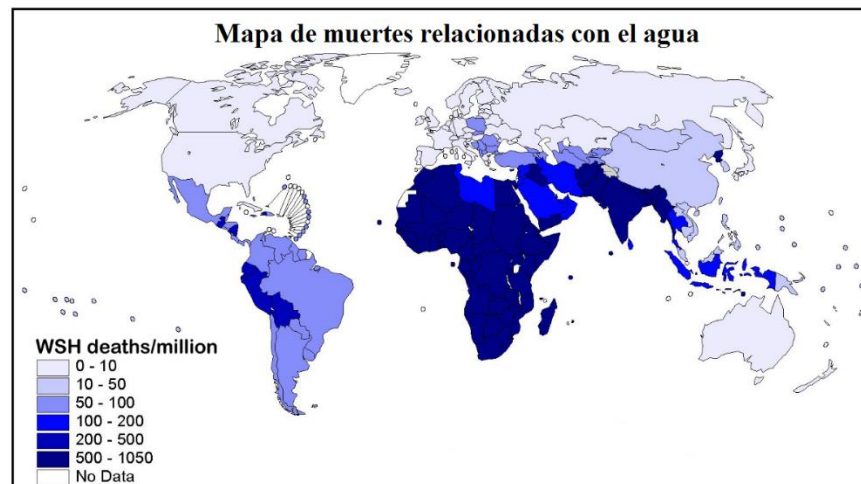
<sup>124</sup> Worldometers Online, accedida el 22 de Mayo de 2013: <http://www.worldometers.info/water/>

al año aumenta la demanda de agua en 64 mil millones de metros cúbicos anuales<sup>125</sup>. Ya hoy en día, la disparidad del consumo de agua renovable es notable a mayor densidad de población tenga un país así como, obviamente, su clima; el siguiente mapa muestra el agotamiento por uso de las fuentes de agua renovables:



Fuente: Página online de Aquastat, accedida el 22 de Mayo del año 2013:  
<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/globalmaps/index.stm>

La World Health Organization ya ha trazado un mapa de las muertes asociadas al agua. Es cierto que incluye no sólo la escasez de agua potable adecuada sino otros riesgos relacionados (higiene y enfermedades relacionadas con el agua), pero sirve para hacerse una idea acertada de cómo este riesgo se distribuye por el mundo y como África, aunque es claramente la zona de mayor peligro, no es la única sometida a este riesgo, al ser seguida de cerca por Oriente Medio y el subcontinente indio:



Fuente: Página web de la World Health Organization, accedida el 22 de Mayo de 2013:  
<http://www.who.int/heli/risks/water/water/en/>

<sup>125</sup> Página sobre el uso y consumo de agua de las Naciones Unidas, accedida el 22 de Mayo de 2013:  
[http://www.unwater.org/statistics\\_use.html](http://www.unwater.org/statistics_use.html)

Estos son los datos del año 2000, pero la escala de daños y muertes que podría alcanzar un aumento de la demanda de agua o una bajada de calidad a nivel global resulta, ciertamente, impactante cuanto menos. Ya hoy en día, el 60 % de las ciudades europeas de más de 100.000 habitantes consumen el agua más rápido de lo que se repone<sup>126</sup>.

Y eso sin tener en cuenta las ramificaciones políticas y económicas que un problema así puede plantear. Según las estimaciones que usa la World Health Organization, hasta dos de cada tres personas del mundo podrían vivir en condiciones de *stress* por causa del agua tan pronto como 2025, si los patrones de consumo de agua actuales se mantienen<sup>127</sup>, por lo que no se trata de un riesgo distante. De hecho, se espera que ese consumo de agua haya crecido en un 50 % en los países en vías de desarrollo y un 18 % para los desarrollados para esa misma fecha<sup>128</sup>, acelerando el proceso y aumentando con ello el peligro.

En 2013 es el cuarto riesgo más probable y el segundo en grado de impacto, lo cual demuestra la centralidad del peligro que supone en el conjunto del sistema, aunque desaparece de la lista de probables en 2014 y se queda tercero en impacto<sup>129</sup>, pero en 2015 es considerado como el riesgo con mayor impacto<sup>130</sup>. Tanto es así que, en el estudio del World Economic Forum de 2013, lo consideran el centro de gravedad de los riesgos sociales, ocupando el sitio que en 2012 tenía el crecimiento descontrolado de la población<sup>131</sup>. Y en la edición de 2014 ya se convirtió en el tercer riesgo que más peligro supone<sup>132</sup>:

---

<sup>126</sup> Página sobre el uso y consumo de agua de las Naciones Unidas, accedida el 22 de Mayo de 2013: [http://www.unwater.org/statistics\\_use.html](http://www.unwater.org/statistics_use.html)

<sup>127</sup> Página web de la World Health Organization, accedida el 22 de Mayo de 2013: <http://www.who.int/heli/risks/water/water/en/>

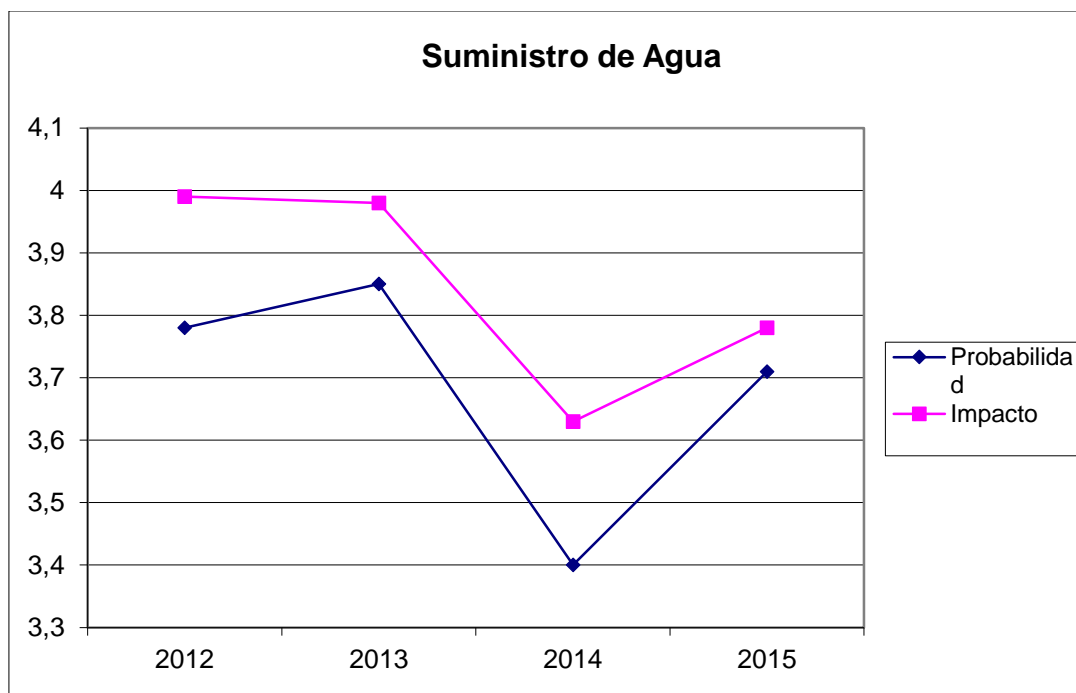
<sup>128</sup> Página sobre el uso y consumo de agua de las Naciones Unidas, accedida el 22 de Mayo de 2013: [http://www.unwater.org/statistics\\_use.html](http://www.unwater.org/statistics_use.html)

<sup>129</sup> World Economic Forum (2013); World Economic Forum (2014: 17).

<sup>130</sup> World Economic Forum (2015: 3)

<sup>131</sup> World Economic Forum (2013: 52).

<sup>132</sup> World Economic Forum (2014: 9).



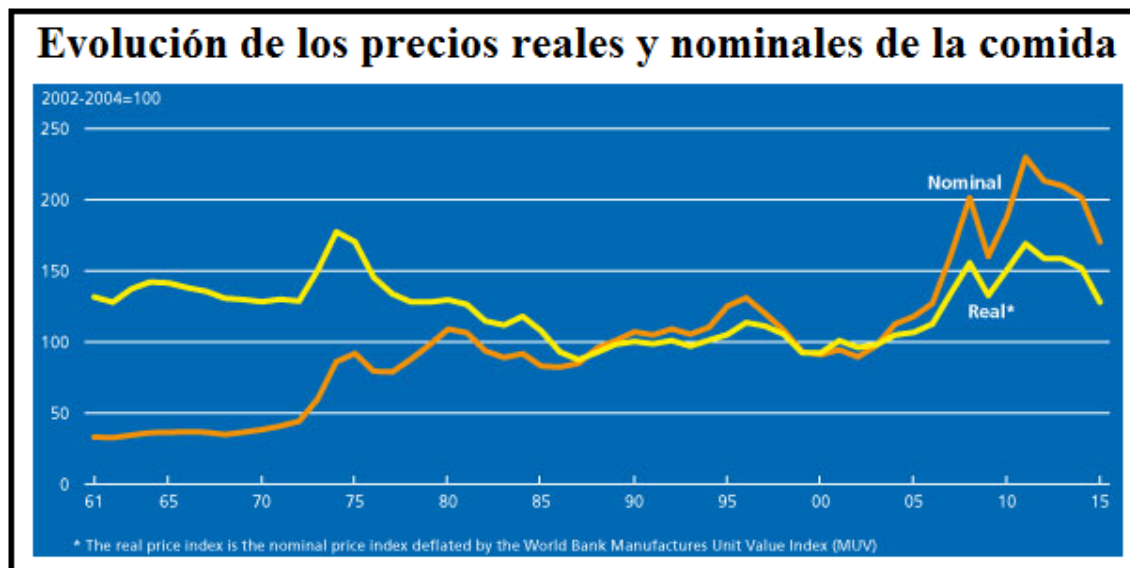
Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum<sup>133</sup>.

Muy relacionado con esto está la posibilidad de que se produzca una crisis por una escasez de producción de alimentos. Al igual que en el caso anterior, es un riesgo con un impacto demográfico muy claro. En este caso, la definición del World Economic Forum es: *"acceso inadecuado o digno de poca confianza a la cantidad y calidad apropiada de comida y nutrición"*<sup>134</sup>.

En datos, el medidor de precios de la comida de la Organización de Comida y Agricultura de la ONU, si bien no hay un pico inmenso, el precio de la comida a nivel global si ha ido subiendo:

<sup>133</sup> Hay que señalar que para el informe de 2014, el World Economic Forum cambió la métrica (ampliaron las valoraciones de 1-5 a 1-7); aunque yo he reconvertido todos los valores para ir entre 1 y 5, en casi todos los riesgos los valores de 2014 muestran una caída con respecto a los anteriores porque la mayor amplitud de opciones dio posibilidad de manifestar valoraciones más matizadas.

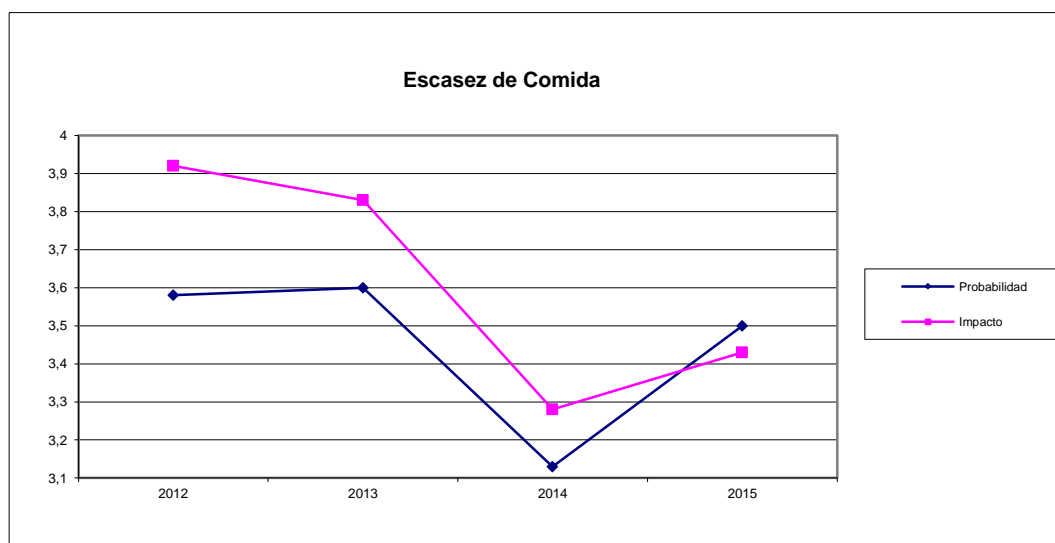
<sup>134</sup> World Economic Forum (2013: 14).



Fuente: FAO, accedida el 7 de Septiembre de 2015: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>.

Los retos y peligros que este aspecto presenta son similares a los que plantea la falta de agua, pudiendo dar lugar a conflictos geopolíticos, migraciones, hambrunas, etc.

De todo el conjunto de riesgos que estudia el Foro, en 2013 este era el cuarto más interconectado con todos los demás<sup>135</sup>, demostrando así que es una pieza clave de todo el sistema de riesgos globales; en 2014 se había convertido en el octavo más peligroso<sup>136</sup>. En términos de probabilidad e impacto:

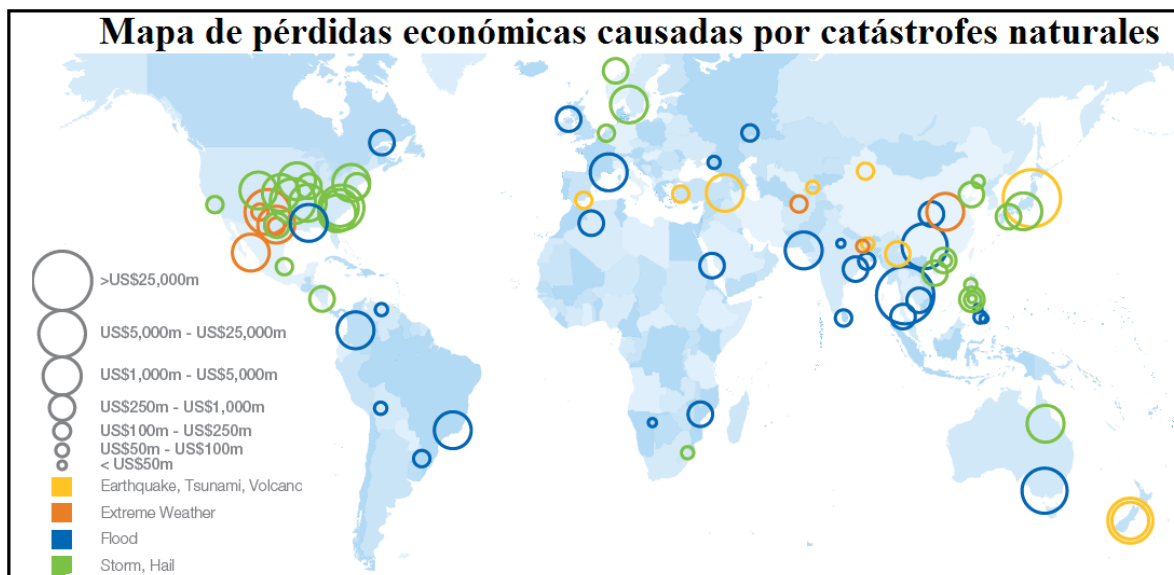


Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum.

<sup>135</sup> World Economic Forum (2013).

<sup>136</sup> World Economic Forum (2014: 9).

El tercer bloque de peligros es el que está relacionado con los problemas que pueden surgir de un **Clima Incontrolable**. Desde hace años, se han observado cambios en el clima que han tenido efectos notorios: tsunamis en Asia, tornados en América, etc. Estos han costado miles de vidas y causado millones de dólares de daños por todo el mundo: 30 mil millones de dólares americanos por las inundaciones de Tailandia en 2011, 125 mil por el Huracán Katrina, 70 mil por el Huracán Sandy sólo en Nueva York y Nueva Jersey... 35000 muertos por la ola de calor en Europa en 2003, decenas de miles de muertos y 9,5 millones de vidas en riesgo por las inundaciones del Cuerno de África en 2011<sup>137</sup>... Si lo ponemos en el mapa, la imagen es clara y es que sólo cubre las pérdidas económicas:



Fuente: World Economic Forum (2013: 19).

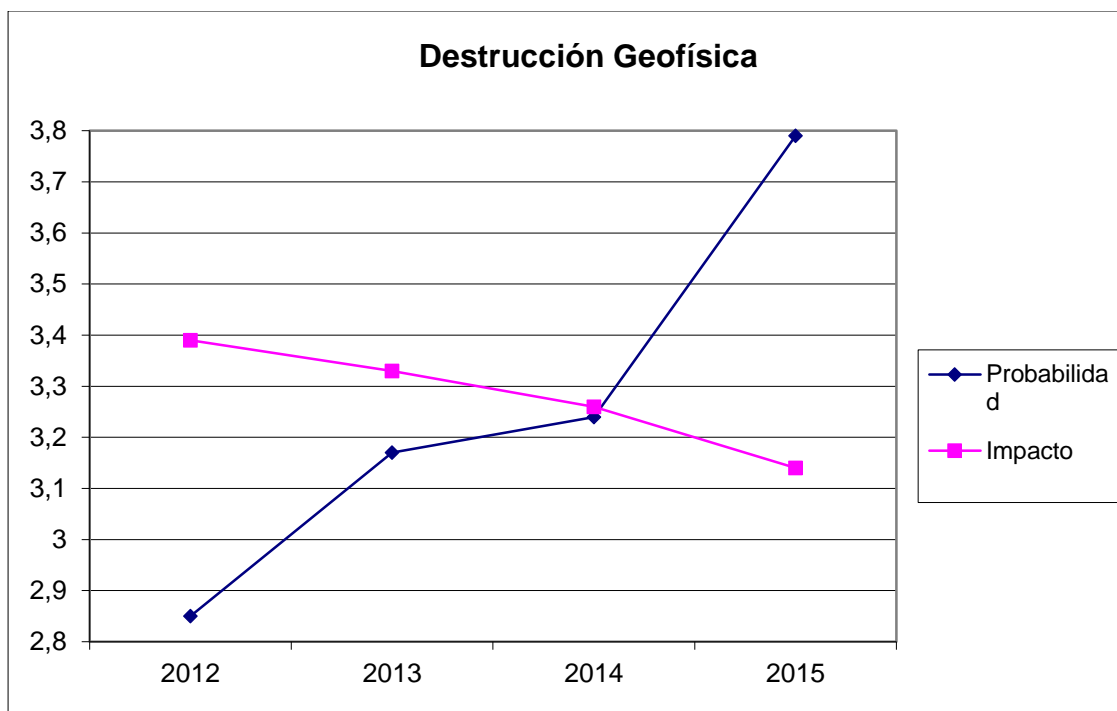
Este riesgo tiene dos caras: por un lado están los posibles daños geofísicos sin precedentes, que el World Economic Forum define como: *"las medidas de prevención y preparativos fracasan frente a desastres geofísicos de magnitud incomparable como terremotos, actividad volcánica, corrimientos de tierra o tsunamis"*<sup>138</sup>. En su edición de 2014, el World Economic Forum lo considera el segundo riesgo más probable de todos los analizados<sup>139</sup>, una probabilidad que ha continuado creciendo aun cuando el impacto se reduce.

<sup>137</sup> World Economic Forum (2013: 18).

<sup>138</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>139</sup> World Economic Forum (2014: 17).





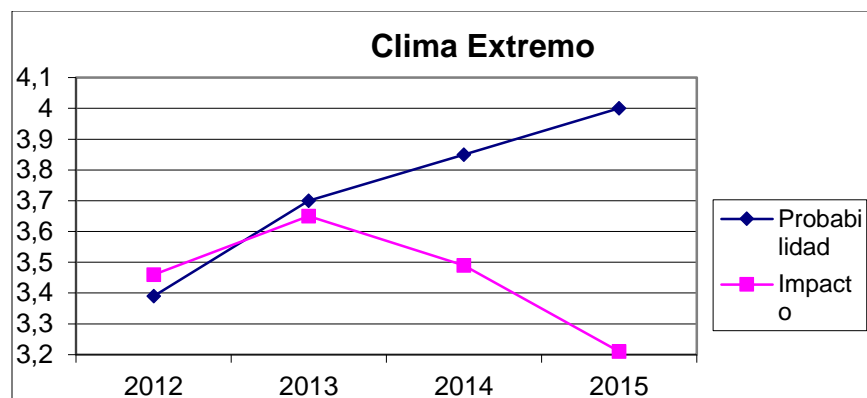
Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum.

La otra cara de esta moneda son los problemas que podrían surgir de que se generalice el clima extremo. No son daños a la misma escala que las destrucciones puntuales y devastadoras anteriores, pero se producirían de modo continuado. Esto se ve agravado con el hecho de que existen muchas propiedades construidas en zonas consideradas de riesgo ahora o que podrían serlo en breve (por ejemplo, al quedar bajo el nivel del mar en caso de que este siga ascendiendo). En su edición de 2014, consideran este riesgo como el sexto con mayor peligro<sup>140</sup> y en 2015 es el segundo más probable<sup>141</sup>. Como el anterior, es uno de los pocos riesgos que no perdió probabilidad con el cambio de métrica que se produjo entre el informe de 2013 y 2014, aunque su impacto sí que ha venido valorándose como menor desde entonces. El World Economic Forum lo define como: *"aumento del daño vinculado a la concentración de propiedades en zonas de riesgo, a la urbanización o al aumento de la frecuencia de eventos climatológicos extremos"*<sup>142</sup>.

<sup>140</sup> World Economic Forum (2014: 9).

<sup>141</sup> World Economic Forum (2015: 1)

<sup>142</sup> World Economic Forum (2013: 46).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum.

Finalmente, los intentos de controlar el clima de cara a hacerlo más manejable y amigable para el hombre pueden suponer también riesgos importantes. Así, las tecnologías de la terraformación o geoingeniería pueden suponer un peligro en la medida en que son experimentales y pueden tener infinidad de repercusiones no planeadas al ser el conjunto del clima planetario un gran sistema interconectado. Si bien no son tecnologías demasiado caras, coordinarlas a nivel global es poco menos que imposible en la actualidad, precisamente por el gran desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema global e impacto que podrían tener modificarlo.

Lo cual, sin embargo, no niega el hecho de que países o individuos concretos podrían estar dispuestos a actuar por su cuenta modificando el clima, produciendo así cascadas de efectos mariposa por el conjunto del globo. No es un escenario de ciencia-ficción, un hombre de negocios americano ya lo hizo en 2012, creando un crecimiento enorme de plancton en el Pacífico para absorber el  $\text{CO}_2$ <sup>143</sup>. Esto todo hace que, si bien es un peligro que en la actualidad aún se esté perfilando y sea el más alejado en el tiempo de todos, el World Economic Forum ya lo considere uno de los riesgos a vigilar de cara al futuro<sup>144</sup>.

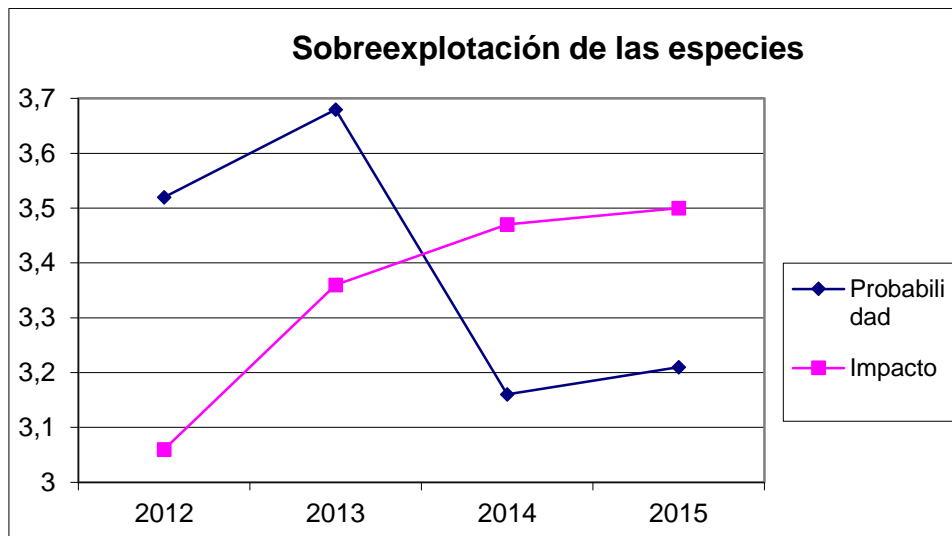
La cuarta dimensión es la que tiene que ver con la **Sobreexplotación de las Especies**. Aunque a simple vista pueda parecer que es un riesgo que poco afecta a la humanidad, lo cierto es que la pérdida de biodiversidad en el planeta tiene una inmensa cantidad de consecuencias. Así, la variedad de especies vegetales hace que los cultivos

<sup>143</sup> World Economic Forum (2013: 57).

<sup>144</sup> World Economic Forum (2013: 57).

sean más resistentes a las enfermedades, que haya nuevas oportunidades para la investigación farmacológica, etc.<sup>145</sup> El World Economic Forum define este riesgo como: *"la amenaza de pérdida irreversible de biodiversidad a través de la extinción de especies o colapso de los ecosistemas"*<sup>146</sup>.

La pérdida de variedad animal está ocurriendo a un ritmo superior a cualquier otro momento conocido de la historia reciente<sup>147</sup>. Tanto es así que estamos asistiendo a lo que a menudo se ha empezado a llamar la "última gran extinción masiva" (hasta la fecha, o séptima-octava si se prefiere seguir un orden numérico), poniéndolo a la altura del impacto del meteorito que acabó con en torno al 50 % de las especies que habitaban la Tierra a finales del periodo cretácico. Si bien las anteriores extinciones se habían debido a cambios inesperados y brutales en el mundo (impactos de meteoritos, periodos de grandes glaciaciones, etc.), en esta es innegable el impacto del cambio climático así como otras actividades humanas.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum<sup>148</sup>.

### Consecuencias:

La consecuencia de fracasar en el ámbito de los riesgos ecológicos es que van a salir reforzados, iniciando una nueva oleada de **Cambio Climático**. Esta causaría nuevos

<sup>145</sup>Global Issues, accedida el 12 de Enero de 2015: <http://www.globalissues.org/article/170/why-is-biodiversity-important-who-cares>

<sup>146</sup> World Economic Forum (2013: 46).

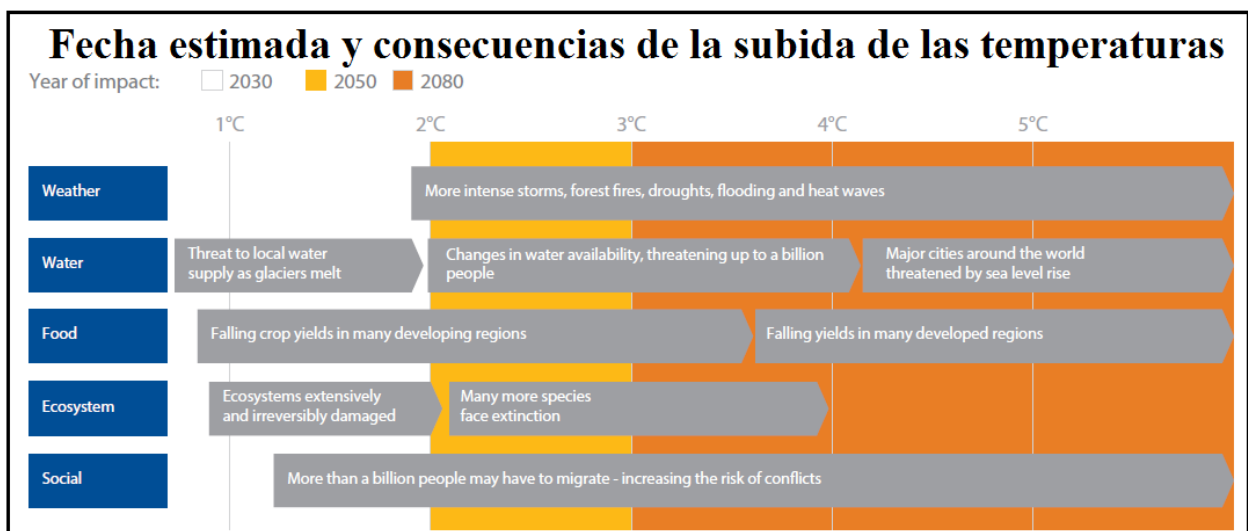
<sup>147</sup> Gore (2006: minuto 54).

<sup>148</sup> En 2014 y 2015 ha sido sustituido como "pérdida de biodiversidad".

problemas en el ecosistema mundial, que a su vez contribuirían a hacer las condiciones de vida más complicadas y peligrosas.

El World Economic Forum lo define como: *"los Gobiernos y los negocios fracasan a la hora de implementar o poner en marcha medidas efectivas para la protección de las poblaciones y de los negocios impactados por el cambio climático"*.<sup>149</sup>

El incremento de la temperatura media planetaria que se da en la actualidad se podría agravar, fundiendo los polos en mayor medida, aumentando el nivel del mar, cambiando los vientos y las precipitaciones, etc. Así, las estimaciones más negativas hablan de un incremento de hasta 4° Celsius tan pronto como el año 2060<sup>150</sup>. Esto incrementaría la probabilidad de eventos climáticos desastrosos, la desertización<sup>151</sup> y otros riesgos medioambientales hasta niveles insospechados con anterioridad, y sería el punto de partida para nuevos cambios a partir de entonces.



Fuente: World Economic Forum (2013: 18).

Esto llevaría a un alzamiento del nivel del mar que amenazaría los lugares donde habitan más de 100 millones de personas<sup>152</sup>, al desaparecer partes importantes del hielo de Groenlandia y de los polos. Estos son fenómenos que ya han empezado, al surgir corrientes de agua que amenazan su estabilidad<sup>153</sup> y serían difíciles de recuperar incluso en caso de enfriamiento. Al desaparecer el hielo que cubre tierras como las de Groenlandia, se revelan

<sup>149</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>150</sup> World Economic Forum (2013: 18).

<sup>151</sup> Gore (2006: minuto 38).

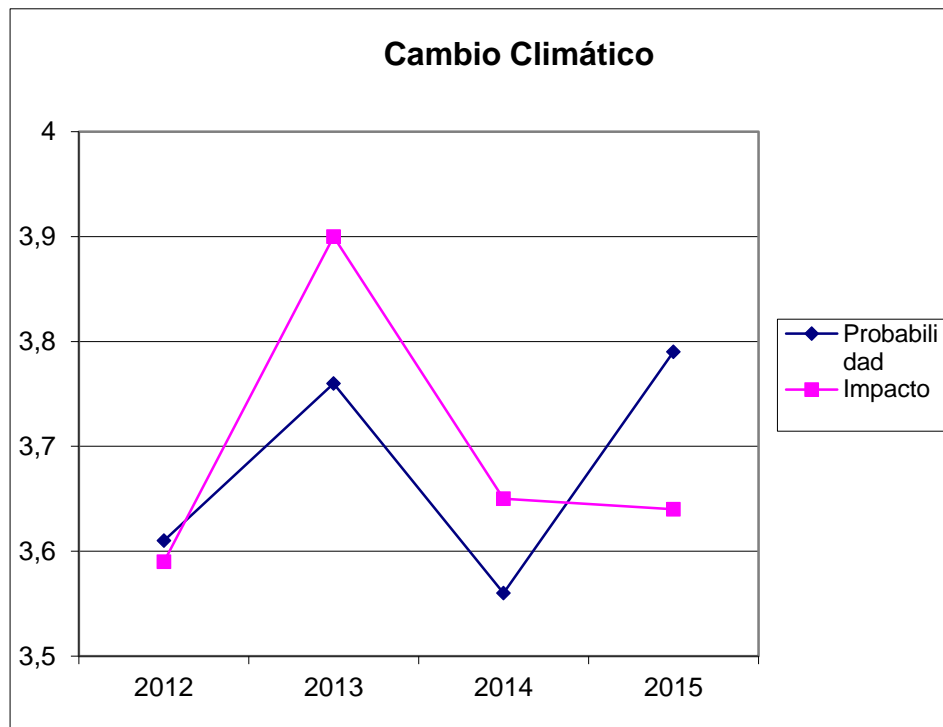
<sup>152</sup> Gore (2006: minuto 60).

<sup>153</sup> Gore (2006: minuto 54).

suelos más oscuros que los anteriores, aumentando la absorción de rayos solares por parte del planeta y, con eso, el calentamiento y otros efectos climáticos adicionales<sup>154</sup>.

Es, de hecho, el punto de partida para el riesgo futuro que estudia el World Economic Forum de que el clima cruce el punto de no retorno en su cambio y degradación<sup>155</sup>. Algo que, si bien no parece que vaya a ser inmediato, si puede ser un riesgo importante a medio plazo. Y es que todos estos indicadores poseen puntos más allá de los cuales el retroceso es complicado, en el mejor de los casos, sino directamente imposible.

Es por todo esto que el World Economic Forum considera que el fracaso a la adaptación al cambio climático es el quinto riesgo con mayor grado de impacto y el centro de gravedad para los riesgos ecológicos en su edición de 2013<sup>156</sup>, sustituyendo a la emisión de gases de efecto invernadero que era el centro en 2012. La progresión de ganancia de importancia continúa en 2014, cuando ha pasado a ser el cuarto riesgo más probable y el segundo con mayor impacto<sup>157</sup> y, aun cuando ya no detenta esas posiciones en 2015, su probabilidad sigue aumentando.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos en la página web del World Economic Forum.

<sup>154</sup> World Economic Forum (2013: 56).

<sup>155</sup> World Economic Forum (2013: 55).

<sup>156</sup> World Economic Forum (2013).

<sup>157</sup> World Economic Forum (2014: 17).

## **Conclusiones:**

Las reacciones de cada uno de los Estados a los riesgos del cambio climático han sido diferentes. Algunos, como los miembros de la Unión Europea, han hecho grandes esfuerzos en este sentido y se encuentran comprometidos con la lucha<sup>158</sup>. Otros, como China, permanecen relativamente desvinculados de esta lucha mientras priman otros de sus intereses, aunque parece que la opinión pública incluso en la República Popular cada vez presiona más para que se preste atención a los riesgos ecológicos, al ver que estos amenazan las vidas de los ciudadanos del país.

Todo eso implica que mecanismos como el uso de las energías alternativas se encuentren muy desigualmente repartidos por el mundo y con un grado muy de distinto impacto. Por ello, los resultados en general están siendo insuficientes y fracasan también las reuniones organizadas para manejar estos asuntos, incapaces de conseguir los amplios consensos requeridos para actuar.

En consecuencia, el compromiso existente en el campo intersocietal no es suficiente como para combatir el cambio climático y, en las circunstancias actuales, como mucho logrará retrasarlo un poco. Con el empeoramiento del medio ambiente surgen riesgos nuevos para la gente derivados de la menor protección contra el sol de la atmósfera, los cambios en los patrones de clima, la reducción en la cantidad de agua, la emergencia de nuevas enfermedades y problemas de salud debidos a la polución, etc. que harán que estos riesgos cada vez cobren una presencia mayor y reciban una atención más directa, o supondrán amenazas muy serias para la vida en la Tierra.

---

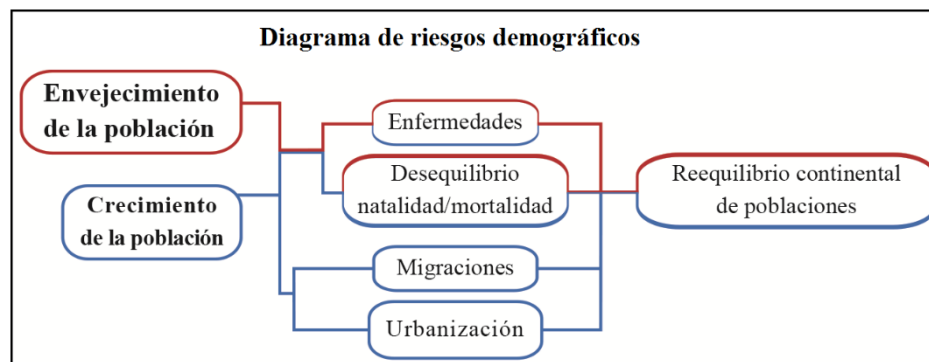
<sup>158</sup> Lamo de Espinosa (2010: 124).

## 2. Demográficos

La demografía del mundo está cambiando a pasos lentos pero continuos. Una generación sigue a la siguiente y cada vez somos más en el planeta y más longevos. Esto plantea numerosas cuestiones importantes acerca de la sostenibilidad de este crecimiento y cambia las relaciones y equilibrios entre grupos, países, e incluso entre continentes.

Así, las predicciones de Gnesotto y Grevi<sup>159</sup> muestran que se están produciendo grandes cambios en la distribución demográfica del mundo, que se materializarán de aquí a 2025; estos cambios se acentuarán a medida que avance el siglo, alterando por completo el equilibrio de las poblaciones; y, con este, va el equilibrio del mundo.

Por tanto, los dos procesos principales en la actualidad llevan a cuatro bloques principales de peligros (con dos de ellos condicionados por ambos procesos directamente), pero todo ello converge en una consecuencia principal: el reequilibrio mundial de poblaciones. A partir de ahí, el mundo que resultará será tan enormemente diferente del actual que se iniciaría un nuevo ciclo con distintos riesgos demográficos, o similares pero que funcionan de manera diferente.



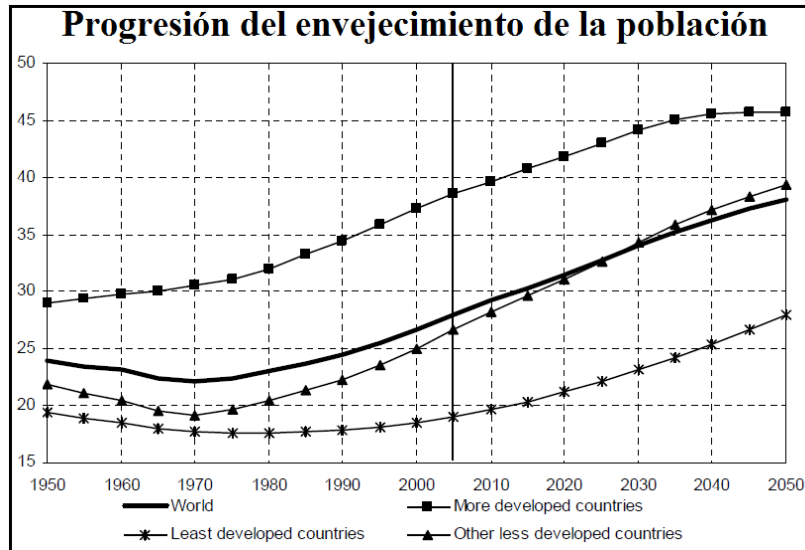
### Procesos:

Los procesos que condicionan los riesgos demográficos son dos: envejecimiento y crecimiento de la población. Así, la población mundial está cambiando tanto cualitativa como cuantitativamente.

Empezaré por el **Envejecimiento**. A menudo, se indica que está centrado en los países del primer mundo, con buenos servicios sanitarios, así como fuentes limpias de agua y comida de calidad. China y Rusia, sin embargo, ya dan muestras más que notables de

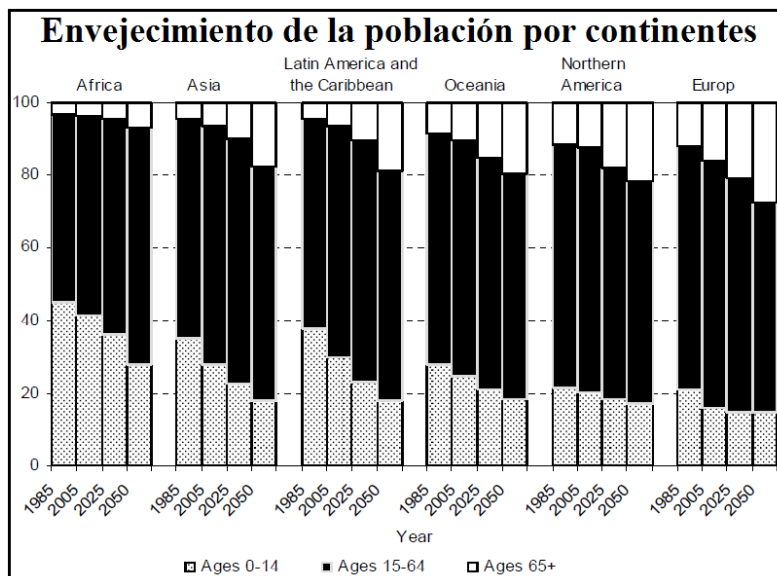
<sup>159</sup> Gnesotto y Grevi (2006).

encontrarse de lleno en este proceso<sup>160</sup>. Así, como muestran análisis y proyecciones, el envejecimiento de la población es un fenómeno global y, si la dinámica se mantiene, esta sería la media de edad de la población mundial:



Fuente: United Nations (2010: 32).

Como se ve, ha estado subiendo desde que tocó su punto más bajo en 1970, y crece cada vez más rápido, incluyendo países desarrollados y sin desarrollar. Esto se debe a que disminuye la proporción de niños y aumenta la cantidad de mayores en todos los continentes; esta es la composición de la población de cada región del mundo:

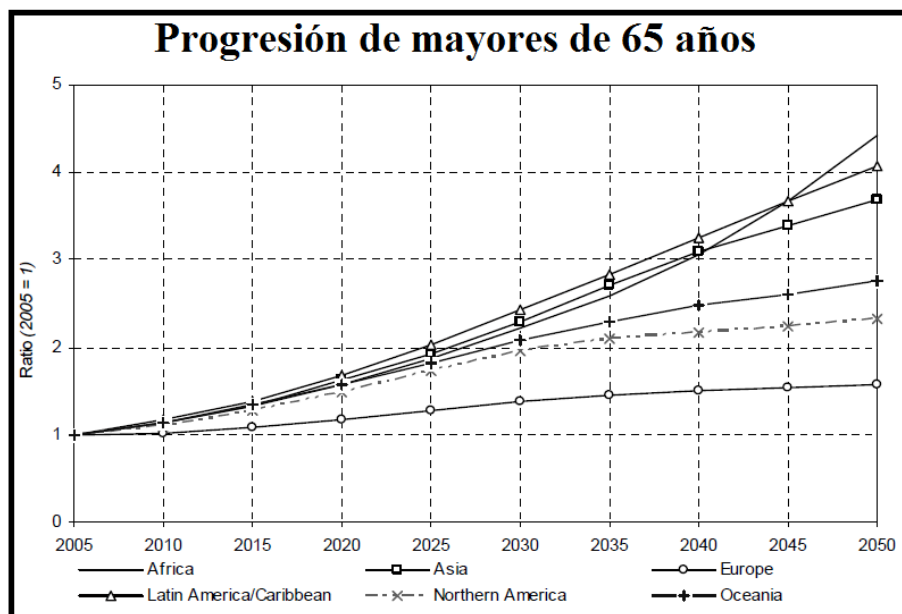


Fuente: United Nations (2010: 33).

<sup>160</sup> Lamo de Espinosa (2010: capítulo 4).



Por ello, en torno a 2016, la cantidad de gente mayor de 65 años superará a la de menores de 5 por primera vez en la historia<sup>161</sup>. Se espera que el número de personas mayores de 65 pase de 524 millones estimados para 2010 a 1500 alrededor del año 2050<sup>162</sup>. El proceso de envejecimiento de la población avanza imparable y las proyecciones indican que continuará así hasta, como mínimo, 2050. Aunque la proporción de ancianos sobre la población total es mayor en Europa, eso no quita que el crecimiento de la misma se estabilizará a partir de 2035, mientras que en otras regiones se acentuará a medida que esos países comiencen a realizar sus transiciones demográficas; este es el crecimiento relativo de la población de mayores de 65 años en relación con la población de 2005 de esas áreas:



Fuente: United Nations (2010: 47).

Se produce así un claro envejecimiento de las poblaciones<sup>163</sup> que supondrá crecientes riesgos para las sociedades avanzadas en las que se produce en la medida en que cuestiona el modelo de Estado de Bienestar que se ha establecido y construido a lo largo del siglo XX. Sin embargo, todo intento por modificar la fecha de jubilación de la población se encuentra con sostenidos enfrentamientos con la sociedad, como muestra el reciente ejemplo de Francia o España, lo cual hace costoso políticamente cambiar algo que es tan necesario ajustar para mantener el Estado de Bienestar como algo viable<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> World Health Organization (2011: 2).

<sup>162</sup> World Health Organization (2011: 4).

<sup>163</sup> Lamo de Espinosa (2010: capítulo 4).

<sup>164</sup> Lamo de Espinosa (2010).

Esto se une a los crecientes cambios que se producen en todas las esferas de la sociedad para aumentar la diferencia entre las generaciones más antiguas y las más nuevas<sup>165</sup>. Estas diferencias van más allá del clásico “no entender a los jóvenes/viejos” que cada una de las generaciones usa en referencia a las otras, sino que lleva a cambios profundos en la forma de relacionarse a medida que las jóvenes se globalizan cada vez más y las mayores permanecen atadas a sus ambientes locales; junto a esto, las diferencias educativas, de perspectivas sobre el mundo y de objetivos continuarán apuntalando una diferencia generacional cada vez mayor y generando con ello tensiones mientras dure el ajuste.

Además, este crecimiento de la población mayor en relación a la joven no sólo tendrá impacto en la Sociedad del Bienestar, sino que tendrá profundos impactos en el mercado de trabajo. Si reducimos la oferta de trabajo, subirán los sueldos a medida que haya menos gente que pueda llevar adelante cada una de las labores, lo cual puede complicar que las empresas de los países más envejecidos mantengan su competitividad. Junto a ello, las industrias más intensivas en mano de obra verán complicado mantener las cantidades de trabajadores requeridos para funcionar eficazmente. En este sentido, los ejércitos por ejemplo se quedarán cada vez con una población objetivo de reclutamiento menor, que además estará más demandada por las empresas, lo cual probablemente dificulte las posibilidades de ampliar sus efectivos o, quizás, incluso mantenerlos en los niveles actuales<sup>166</sup>.

El World Economic Forum lo consideraba en 2013 como el quinto riesgo más probable y el quinto que más ha crecido desde el año anterior en probabilidad de que ocurra y en grado de impacto<sup>167</sup>. En la colaboración del World Economic Forum con Nature, le han dedicado a este tema uno de sus x-riesgos, o riesgos más importantes del futuro cercano, llamado “los costes de vivir más”<sup>168</sup>. En términos gráficos, su evolución en probabilidad e impacto es la que sigue:

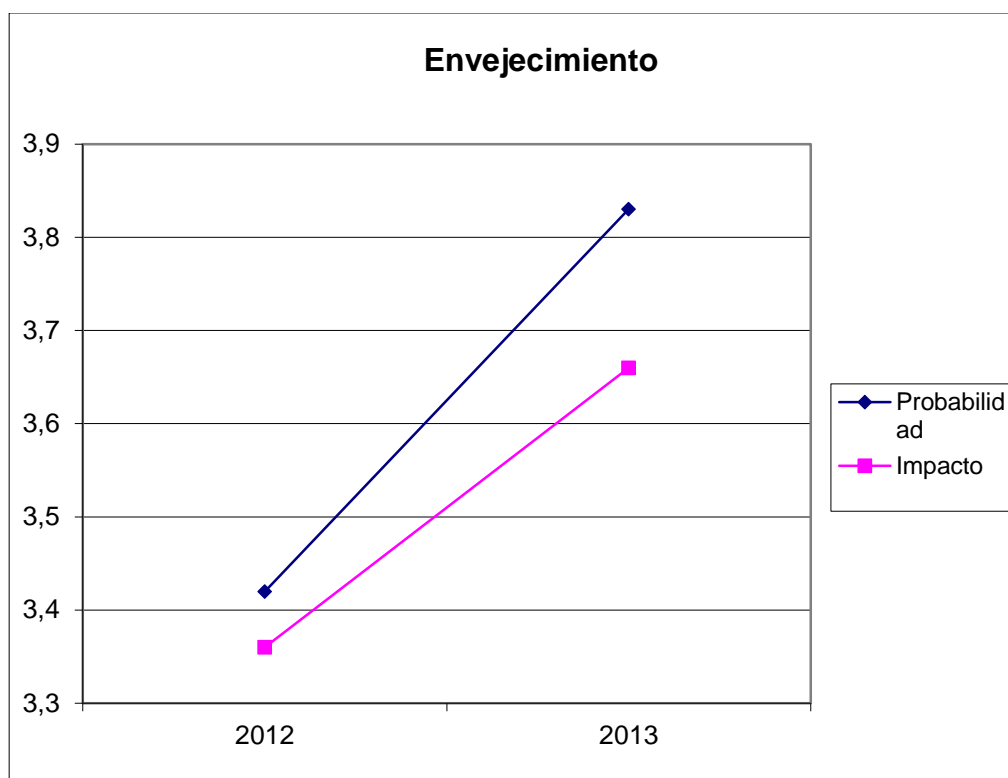
---

<sup>165</sup> Lamo de Espinosa (2010: 57).

<sup>166</sup> Lamo de Espinosa (2010: 156).

<sup>167</sup> World Economic Forum (2013: 10).

<sup>168</sup> World Economic Forum (2013: 12 y 58).

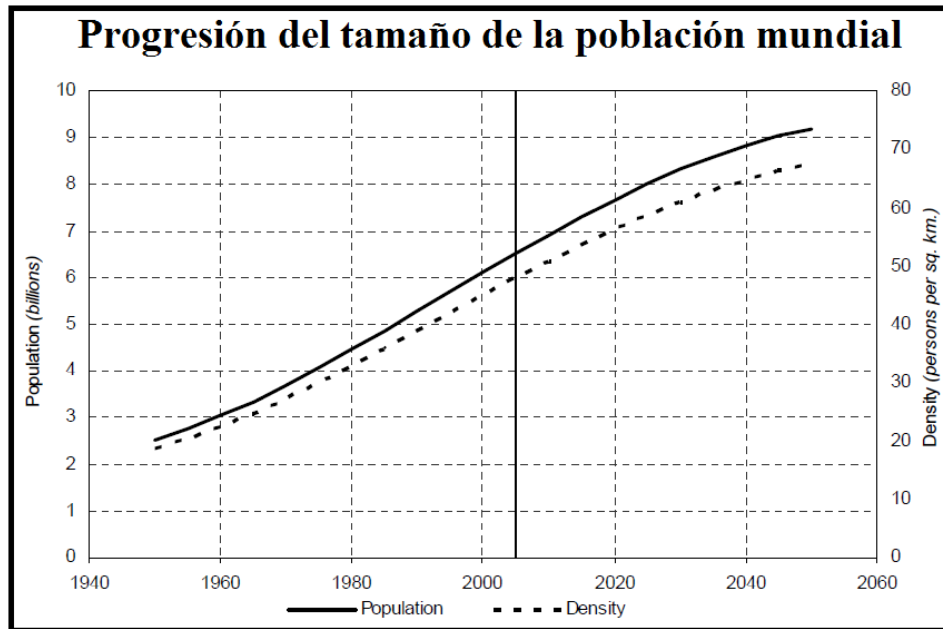


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>169</sup>.

El otro proceso principal que está cambiando innegablemente la demografía y sus riesgos es el del **Crecimiento de la Población**. Como lo definen en el World Economic Forum: "*tasas y cantidades de crecimiento de las poblaciones insosteniblemente altas o bajas, creando intensa y creciente presión sobre los recursos, las instituciones públicas y las estabilidad social*"<sup>170</sup>. Las proyecciones muestran no sólo que el crecimiento de la población mundial ha sido inmenso, sino que esta continuará hasta llevarnos por encima de los 9 mil millones de habitantes en 2050, aumentando con ello también la densidad y el hacinamiento:

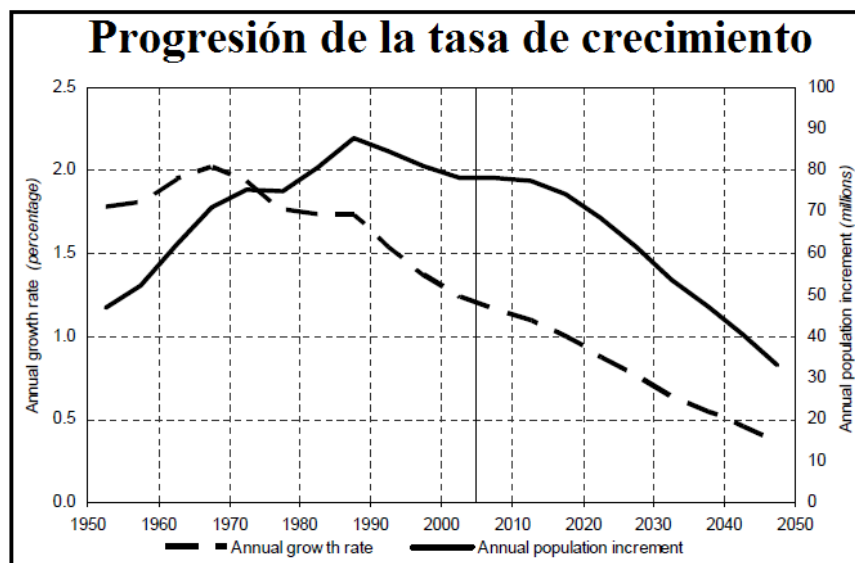
<sup>169</sup> Desaparece como riesgo en los World Economic Forum (2014) y, por tanto, no hay datos; el siguiente informe (2015) lo reconvierte en un proceso, por lo cual tampoco le dan cifras.

<sup>170</sup> World Economic Forum (2013: 47).



Fuente: United Nations (2010: 5).

El incremento de la población mundial continuará a pesar de que la tasa de crecimiento de la población alcanzó su máximo en torno a los 70 y continuará declinando. Sin embargo, este descenso seguirá estando por encima de la tasa de reposición hasta 2040 como mínimo y, probablemente, más allá:



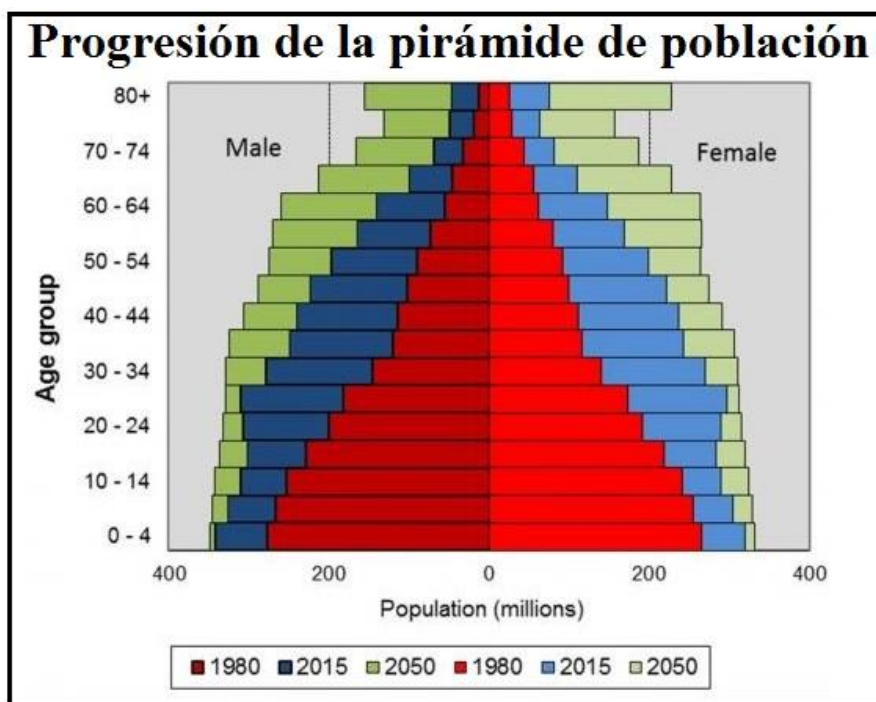
Fuente: United Nations (2010: 5).

El resultado es que se han ido superando los umbrales de población mundial a toda velocidad. Si no fue hasta 1804 que alcanzamos los mil millones de habitantes del planeta, el siglo XX ha visto cruzar los siguientes mil cada vez más rápidamente:

Hito poblacional (millones)	Año alcanzado	Tasa de crecimiento anual	Tiempo requerido (años)
1000	1804		
2000	1927	0,57 %	123
3000	1960	1,24%	33
4000	1974	2,08 %	14
5000	1987	1,73 %	13
6000	1999	1,53 %	12
7000	2011	1,29 %	12

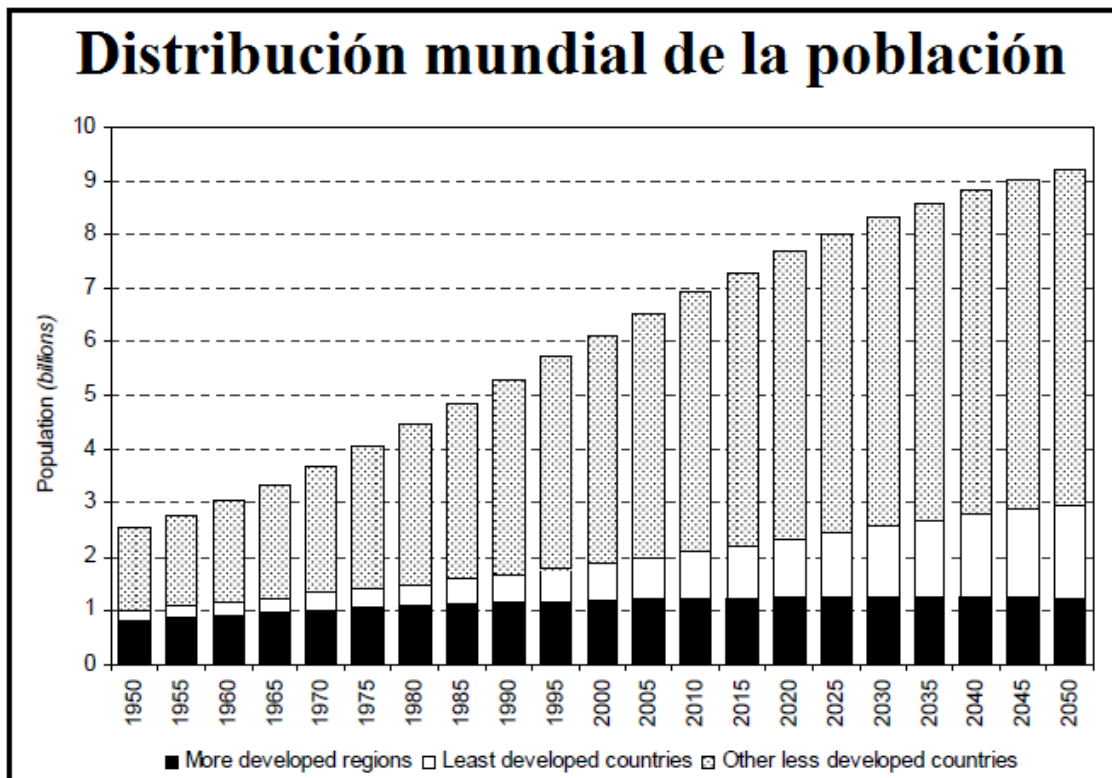
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de 1950-2011 ONU, DESA, base de datos de la División de Población.

La segunda clave para hablar del crecimiento de la población engancha con el proceso anterior: el envejecimiento. A medida que la gente vive más tiempo, las tasas de mortalidad más altas se van desplazando hacia edades más avanzadas, de modo que aparecen más franjas de edad seguras tras el aumento de la esperanza de vida. Así, se transforma aún más la pirámide de población en una campana:



Fuente: Fengler (2014).

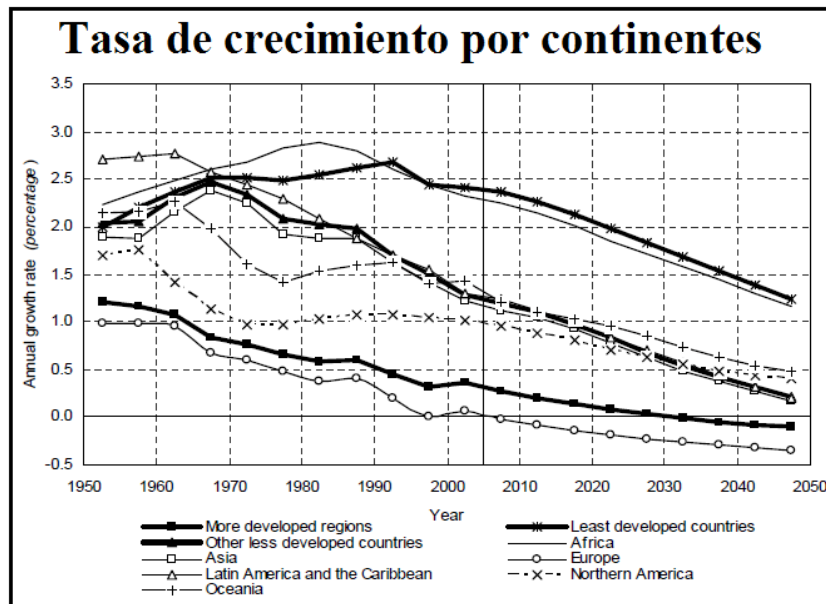
La gran diferencia, en cuanto a crecimiento de la población se refiere, ha sido entre los países más desarrollados y los menos desarrollados, siendo los primeros mucho más lentos en crecer (o incluso decreciendo) que los segundos. A partir de 1970, sin embargo, el grupo de los menos desarrollados se debe dividir en dos, pues muchos han ido reduciendo sus tasas y sólo los cincuenta más subdesarrollados las han mantenido altas<sup>171</sup>. Teniendo en cuenta estas diferencias, lentamente se va produciendo un reequilibrio de las poblaciones mundiales, a medida que la sobrerrepresentación de las poblaciones del primer mundo, fruto de las mejoras de las condiciones a partir de la Revolución Industrial y la producción en masa, va siendo cada vez menor hasta una representación más proporcional como muestra esta tabla de distribución de la población mundial estimada:



Fuente: United Nations (2010: 10).

Prestando atención a estos datos en base a la distribución geográfica, lo que se ve es que Europa ha comenzado a perder población; América Latina, Estados Unidos, Asia y Oceanía la mantienen (crecimiento del 0,5 % aproximadamente); finalmente, solo África tiene una tasa de crecimiento por encima de las demás para 2050:

<sup>171</sup> United Nations (2010: 7).



Fuente: United Nations (2010: 14).

Los análisis demográficos de Gnesotto y Grevi<sup>172</sup> y de Rick Sandell<sup>173</sup> coinciden en esto. Los primeros le dan a Europa un mínimo aumento de población hasta 2025 de un 2%, a lo cual Sandell señala que seguiría una pérdida final de población si ampliamos el tiempo hasta 2050. En cuanto a Estados Unidos, Gnesotto y Grevi le dan un aumento de población de hasta un 17,4 % en estos años.

En la otra cara de la moneda, Asia (21 %), Oriente Medio y norte de África (38 %), África subsahariana (de 43 a 48,4 %) y América Latina (24 %) crecen a ritmos muy superiores<sup>174</sup>. Aun cuando muchos de los países asiáticos verán frenado su crecimiento demográfico a medida que avancen los años y comiencen sus transiciones demográficas (China) otros permanecerán con un crecimiento sostenido (India), distanciando más los continentes en cuanto a peso de población.

Así, aunque los cálculos de Gnesotto y Grevi dan un aumento de población global mayor a los de la ONU, el efecto es el mismo, al distribuirse de modo muy similar las diferencias en crecimiento.

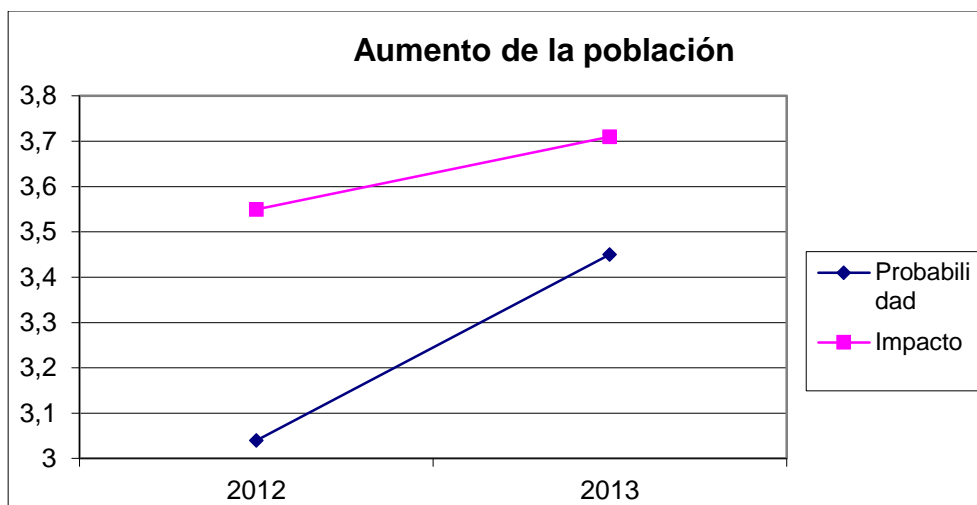
Todo lo cual lleva a que el World Economic Forum considerase este como el tercer riesgo que más ha crecido en probabilidad de que ocurra a lo largo del año 2012<sup>175</sup>:

<sup>172</sup> Gnesotto y Grevi (2006).

<sup>173</sup> Lamo de Espinosa (2010: capítulo 4).

<sup>174</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 15).

<sup>175</sup> World Economic Forum (2013).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>176</sup>.

### Peligros:

Estos dos grandes procesos demográficos condicionan de modo diferente cuatro bloques de riesgos inmediatos cuyos peligros son muy actuales. Debido a que la mayor parte de los efectos del envejecimiento se notan en las áreas social y económica, en los peligros demográficos se nota un sobrepeso del factor del aumento de la población mundial.

Así, el primer riesgo es el de las **Enfermedades**, el cual se ve condicionado por ambos procesos a la vez. Este tiene tres dimensiones que deben ser consideradas, pues todas influyen.

Por un lado, el aumento de los índices de enfermedades crónicas refleja el envejecimiento de la población. El World Economic Forum define este riesgo como: *el aumento del peso de la enfermedad y los costes a largo plazo del tratamiento amenazan las recientes ganancias sociales en expectativa de vida y calidad de la misma*<sup>177</sup>. Según la World Health Organization, ya suponen la primera causa de mortalidad en el mundo, causando el 63 % de las muertes en 2008; de estos 36 millones de muertos, 9 millones eran personas menores a 60 años, teniendo lugar el 90 % de esas muertes prematuras en países de niveles de ingresos bajos o medios<sup>178</sup>. Las enfermedades cardiovasculares son la

<sup>176</sup> Desaparece como riesgo en los World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos.

<sup>177</sup> World Economic Forum (2013: 47).

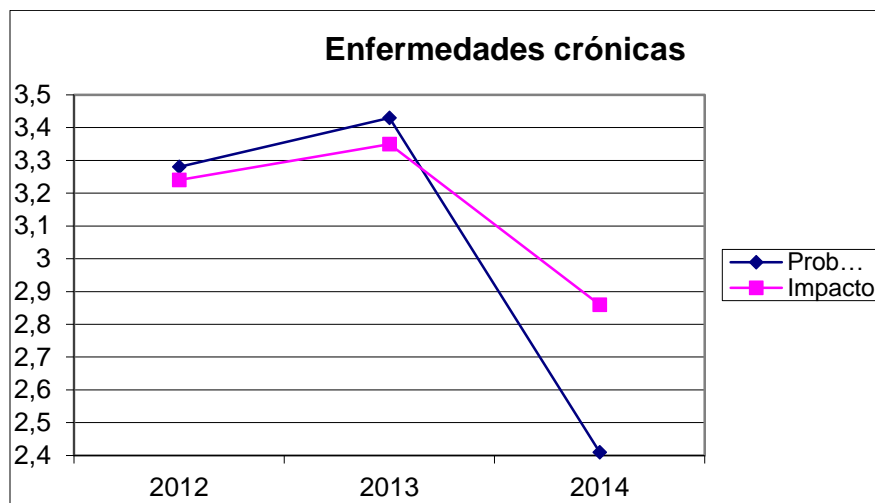
<sup>178</sup> World Health Organization, accedida el 22 de Enero de 2014: [http://www.who.int/topics/chronic\\_diseases/en/](http://www.who.int/topics/chronic_diseases/en/)



principal fuente de mortalidad en el mundo, sin embargo la principal causa única de mortalidad a nivel mundial le corresponde al cáncer.

Junto a estas altísimas tasas de mortalidad fruto de enfermedades crónicas, la World Health Organization incluye como riesgos crónicos a la salud elementos no directamente relacionados con las enfermedades pero sí con la salud, como son los problemas de sobrepeso o la malnutrición, el alcoholismo, la ceguera, etc. Todo ello supone problemas crónicos para la salud de las poblaciones, con enormes repercusiones tanto a nivel demográfico, como económico<sup>179</sup> (sobrecarga de los sistemas sanitarios, gasto en vacunas y en investigación, etc.), político y social.

Esto tiene un reflejo claro en el informe del World Economic Forum, que sitúa los riesgos crónicos a la salud como un riesgo en alza tanto a nivel de probabilidad como a nivel de impacto:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>180</sup>.

La segunda cara de los riesgos de enfermedades es el de la aparición de bacterias que resulten resistentes a los antibióticos conocidos, fruto en gran medida del mal uso que la gente hace de los mismos, así como del hecho de que se está ralentizando la investigación al respecto. El World Economic Forum define este riesgo como: *"la creciente resistencia de bacterias letales a los antibióticos conocidos"*<sup>181</sup>, e incluso le dedica una parte importante de la sección sobre pandemias.

<sup>179</sup> El 75 % de los gastos en salud en Estados Unidos se dedica a la lucha contra los riesgos crónicos, según el Centro de Control de Enfermedades, accedido el 23 de Enero de 2014: <http://www.cdc.gov/chronicdisease/>

<sup>180</sup> En World Economic Forum (2015) la consideran una tendencia y, por tanto, no la evalúan.

<sup>181</sup> World Economic Forum (2013: 46).

A este respecto, el informe llega a decir, en palabras de Margaret Chan, que *"una era post-antibiótica significa, de hecho, el final de la medicina moderna como la conocemos"*<sup>182</sup>. Cosas que ya no eran peligrosas, como un simple corte, podrían pasar a tener consecuencias fatales en la medida en que las infecciones que ellas generasen podrían ser fruto de bacterias contra las cuales ya no hay forma de luchar, o contra las que las medidas existentes son cada vez menos eficaces.

Y es que, aunque las cifras de muertes debidas a enfermedades fruto de bacterias resistentes a los medicamentos son todavía bajas (unos 100.000 estadounidenses, 80.000 chinos y 25.000 europeos mueren por ellas al año<sup>183</sup>), la tendencia a que estas variantes bacteriológicas crezcan y sean difíciles de tratar implica que estas cifras bien podrían aumentar rápidamente, especialmente en la medida en que las cepas resistentes vayan sustituyendo a las no resistentes (eliminadas progresivamente por la medicina moderna). El coste económico de enfrentarse a ellas, hoy por hoy, ya supone entre 21 y 34 millones de dólares americanos, en Estados Unidos solamente, con pérdidas de entre 0,4 y 1,6 % del PIB en otros lugares<sup>184</sup>. Pero el problema de las bacterias resistentes no es un problema únicamente humano, sino que afecta también a los animales, lo cual podría llevar a un creciente problema de abastecimiento de comida en caso de que las poblaciones de animales de granja vayan descendiendo por muertes ante ellas<sup>185</sup>.

El mapa que la World Health Organization ha hecho sobre la frecuencia en que aparece la variante resistente de la tuberculosis (la MDR-TB) en los casos de tuberculosis, muestra como la variante se encuentra desigualmente distribuida pero está presente en todo el globo. Aunque en el primer mundo su porcentaje es relativamente bajo, fuera de allí su presencia es mucho mayor con zonas que alcanzan un porcentaje de casos superior al 18% en Rusia y algunas de las ex-repúblicas soviéticas:

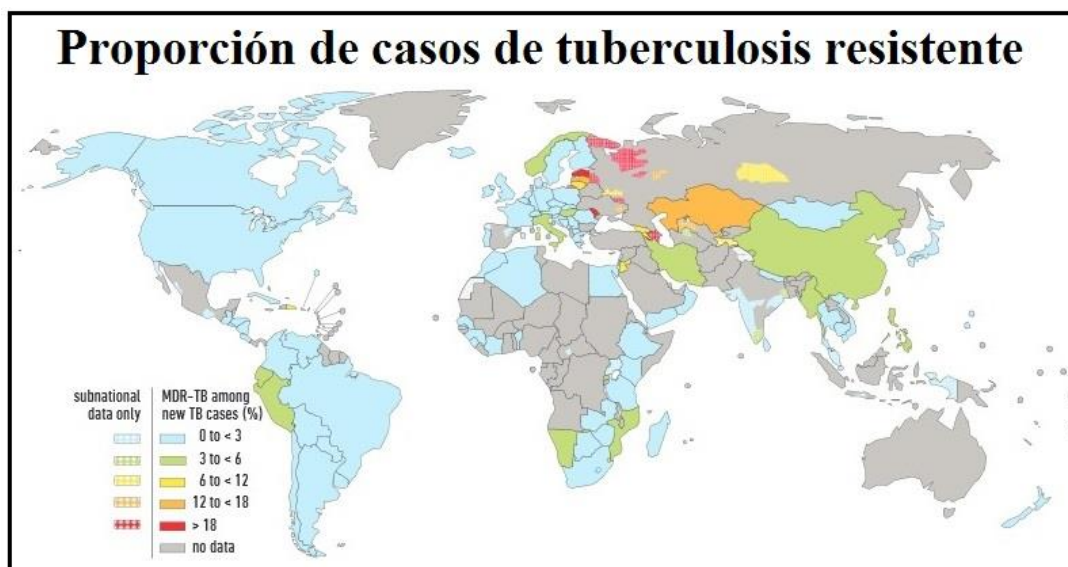
---

<sup>182</sup> World Economic Forum (2013: 29).

<sup>183</sup> World Economic Forum (2013: 30).

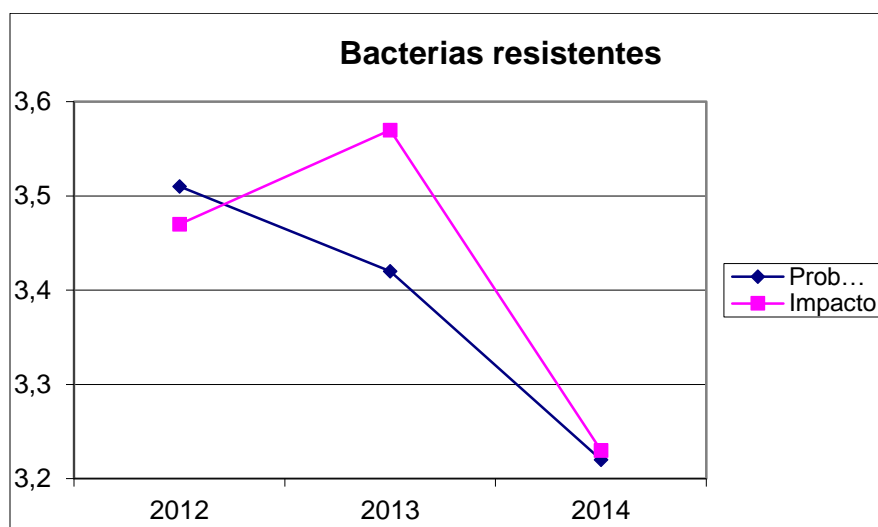
<sup>184</sup> World Economic Forum (2013).

<sup>185</sup> World Economic Forum (2013: 30).



Fuente: World Health Organization accedida el 23 de Enero de 2014: <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs194/en/>.

Esta es su evolución en términos de probabilidad e impacto en los distintos informes del World Economic Forum:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>186</sup>.

Tanto los valores crecientes de las enfermedades crónicas, como el riesgo de extensión de cepas bacteriológicas resistentes a los antibióticos encajan en un marco del riesgo de la extensión de pandemias. Según lo definen en el World Economic Forum: *"sistemas de vigilancia de enfermedades inadecuados, coordinación internacional fallida y falta de suficiente producción de vacunas"*<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2015) y, por tanto, no hay datos.

<sup>187</sup> World Economic Forum (2013: 47).

Este riesgo de extensión pandémica de las enfermedades está muy relacionado con la globalización. Y es que, a medida que la gente aumenta su movilidad y mejoran los medios de comunicación de personas y bienes, las posibilidades de que las enfermedades se desplacen de sus zonas a otras aumenta exponencialmente, pudiendo afectar más fácilmente a poblaciones que no tienen las defensas preparadas contra ellas. El SIDA<sup>188</sup> es una de las grandes pandemias de finales del siglo XX y que su origen estuviese en África no impidió que afectase a las poblaciones de todo el mundo.

El aumento de la población mundial y el hacinamiento de la misma en ciudades cada vez más grandes hace que los brotes de las enfermedades también se puedan producir a mayor velocidad, al ser más fácil la transmisión de las mismas entre la población. Además, el calentamiento global está haciendo que *habitats* antiguamente inhabitables para algunas de las especies animales más propensas a esparcir enfermedades, empiecen a resultar cada vez menos hostiles a las mismas, favoreciendo así su extensión y, con ellos, el de las enfermedades que puedan llevar<sup>189</sup>.

Un ejemplo del riesgo que suponen las pandemias las tenemos en las distintas epidemias que han existido de gripe. A lo largo del siglo XX hubo tres de estas pandemias: la gripe española de 1918 (50 millones de muertos en el mundo, con un 25 % de la población mundial infectada), la gripe asiática de 1957 y la de Hong-Kong de 1968; y, a lo largo del breve comienzo del siglo XXI, ya hemos tenido la primera la H1N1 de 2009<sup>190</sup>. Aunque la más fuerte de todas fue la primera, la gripe ha demostrado en todas estas ocasiones tener la capacidad de extenderse y afectar a la población de modo global. Todo lo cual lleva a los expertos del World Economic Forum a valorar como mayor tanto la probabilidad de que se produzcan pandemias globales, como el impacto que estas podrían tener, y en 2015 lo consideran la extensión de enfermedades como el segundo riesgo con mayor impacto<sup>191</sup>:

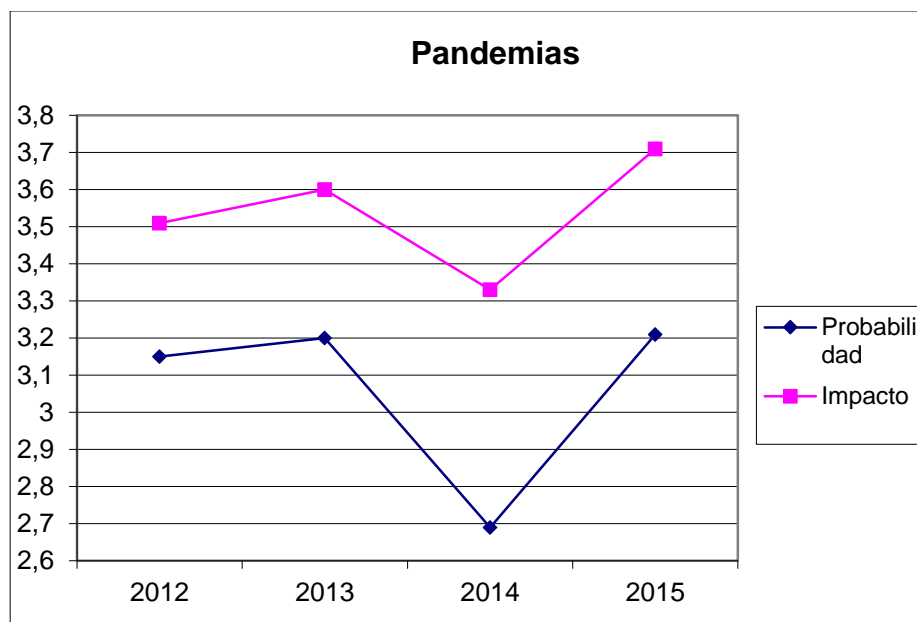
---

<sup>188</sup> El caso del SIDA lo analiza Castells (2001: 147).

<sup>189</sup> Gore (2006: minuto 53).

<sup>190</sup> Web del Gobierno de Australia, Departamento de Salud, consultada el 23 de Enero de 2014: <http://www.health.gov.au/internet/panflu/publishing.nsf/Content/history-1>

<sup>191</sup> World Economic Forum (2015: 3).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>192</sup>.

Todo esto encaja en un mundo donde crece el **Desequilibrio entre Natalidad y Mortalidad**. Uno de los fenómenos más estudiados en este ámbito es la transición demográfica que se produce a medida que se desarrolla económicamente un país. Esta consiste en dos partes diferenciadas pero íntimamente relacionadas.

La primera se produce a medida que se aumenta los años dedicados a la educación de la persona, se inserta la mujer en el mundo laboral, los trabajos pasan a ocupar más tiempo, las aspiraciones a mejorar en la carrera crecen, etc. Todos estos factores convergen junto a otros (el precio de la ropa infantil, la guardería, su alimentación, etc.) para hacer que tener un hijo suponga un gasto creciente de tiempo y dinero, así como otros sacrificios sociales. El resultado de todo ello es que la tasa de natalidad descende y aumenta la edad a la que los padres tienen su primer hijo.

Tomando los datos del Eurostat<sup>193</sup>, se observa que, aunque ha crecido el índice de natalidad entre 2003 y 2012 (en el cómputo global de los 28 países) desde 1,47 a 1,58, lo cierto es que ese indicador continua siendo muy bajo. Al hallarse por debajo del 2, lo que se produce es un descenso de la población teniendo en cuenta la natalidad, ya que no se

<sup>192</sup> En los World Economic Forum (2014 y 2015) se lo rebautiza como "extensión de enfermedades infecciosas".

<sup>193</sup> Eurostat, total de índices de fertilidad, accedido el 17 de Febrero de 2015: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde220&plugin=1>

alcanza la tasa de reemplazo. Esto tiene una poderosa influencia sobre el envejecimiento de la población.

Este desequilibrio se refuerza por la segunda característica, que consiste en que cada vez morimos a edades más avanzadas. Esto se debe a los avances en la alimentación, en la medicina y, en general, en las condiciones de vida que se van produciendo en las sociedades más o menos avanzadas. Cogiendo de nuevo los datos de Eurostat para los 28 países que forman actualmente la Unión Europea, las expectativas de vida han subido de 74,5 años en 2002 a 77,5 en 2012 en los hombres, y de 80,9 a 83,1 en las mujeres<sup>194</sup>. Así, hay un techo a la edad máxima que puede soportar el cuerpo humano con la tecnología médica actual, dado que el de las mujeres (que ya era más alto) ha crecido menos que el de los hombres; sin embargo, el aumento sigue siendo considerable en ambos casos.

Este incremento de la esperanza de vida se produce a nivel global y ha hecho que aumenten el número de enfermedades crónicas y de casos de enfermedades como el Alzheimer que, sólo en Estados Unidos, afecta ya a más de cinco millones de personas<sup>195</sup>. Este envejecimiento de la población implica mayores gastos para los servicios sociales al aumentar la duración de la jubilación de las personas en relación con los años trabajados, así como mayores gastos en sanidad para atender la creciente cantidad de enfermedades que se detectan y que antes prácticamente no existían.

Al juntar ambas facetas, lo que resulta es que los datos demográficos naturales de los países avanzados llevan a un cambio demográfico profundo, que requerirá cambios en el estilo de vida y de gobierno de los países. Así, la pirámide demográfica está dejando de ser una pirámide a medida que se reduce su base (menos nacimientos y, por tanto, menos niños) pero también se aumenta la cima (más gente alcanza edades más avanzadas) llevando a una nueva estructura que plantea retos diferentes a los anteriores.

Hasta ahora, ese proceso ha venido siendo controlado por el aporte **Migratorio** que realizaban los países en vías de desarrollo, pero depender de las aportaciones exteriores es

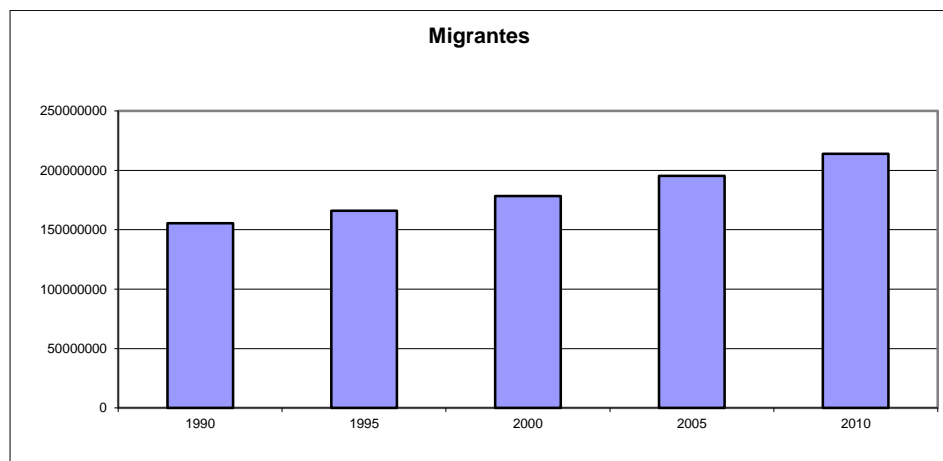
---

<sup>194</sup> Eurostat, expectativas de vida según sexo, accedido el 17 de Febrero de 2015: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdph100&language=en>

<sup>195</sup> Alzheimer's Association web, accedida el 29 de Enero de 2014: [http://www.alz.org/alzheimers\\_disease\\_facts\\_and\\_figures.asp](http://www.alz.org/alzheimers_disease_facts_and_figures.asp)

un riesgo en si mismo. Estos flujos varían en función de elementos coyunturales, ya que la gente emigra a países en donde tenga buenas comunidades de acogida, facilidades para encontrar trabajo, posibilidad de conocer el idioma, etc. lo cual hace que las dinámicas se alteren cuando las circunstancias cambian y sean, así, una mala solución para un problema estructural. Incluso un exceso puede suponer un riesgo, y de hecho así es como lo formulan en el World Economic Forum: *"migraciones masivas fruto de escasez de recursos, degradación medioambiental o falta de oportunidades, seguridad o estabilidad social"*<sup>196</sup>.

Por tanto, la solución actual a los problemas migratorios no es válida a largo plazo porque es fruto de cambios y situaciones coyunturales que la pueden hacer aumentar por encima de lo manejable, o reducirse por debajo de lo necesario. Los datos de la ONU para los totales de ciudadanos migrantes en el mundo señalan que estos han subido de 155.518.065 en 1990, a 213.943.812 en 2010, en una progresión continuada a lo largo de este tiempo<sup>197</sup>:



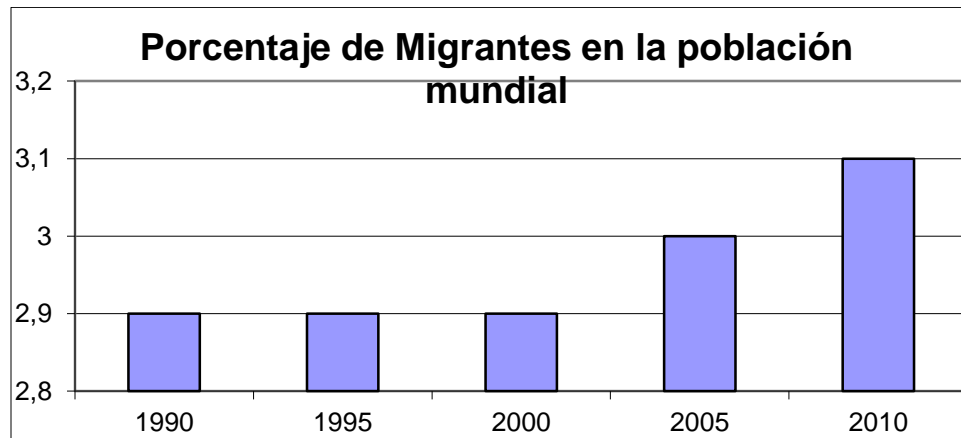
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web de las Naciones Unidas, accedida el 4 de Diciembre de 2014.

Pero no sólo eso. Siguiendo con la base de datos de la ONU, los migrantes cada vez representan una proporción ligeramente mayor de la población mundial. No sólo se trata de que haya más porque la población mundial crece más en el mundo menos desarrollado sino que, además de eso, su crecimiento es mayor que el de la población mundial en si. En números, se ha pasado del 2,9% de la población mundial en 1990 al 3,1 % en 2010. Esta

<sup>196</sup> World Economic Forum (2013: 47).

<sup>197</sup> Página web de la ONU, cantidad de *stock* de migrantes, accedida el 29 de Enero de 2014: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

proporción se mantenía estable en el tiempo hasta el comienzo del siglo XXI, momento en que comenzó a crecer<sup>198</sup> fruto de la mayor desigualdad económica y la facilidad de viaje:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web de las Naciones Unidas, accedida el 4 de Diciembre de 2014.

Sin embargo, las migraciones no sólo tienen efectos demográficos, sino que afectan de modo claro a la composición de los países receptores en términos de cultura e identidad, lo cual puede ser muy beneficioso para el mismo al producirse una polinización cultural que cree nuevos movimientos e ideas (el *blues*, por ejemplo, es música americana fruto de la influencia de la africana que llevaban los esclavos consigo). Sin embargo, mal manejada, puede suponer la aparición de movimientos anti-inmigrantes, racistas y xenófobos<sup>199</sup> de corte populista, como puede ser Aurora Dorada en Grecia, o las decisiones al respecto que se han dado en Francia durante el gobierno tanto de Sarkozy como de Hollande. Se rompe la tradicional vinculación entre Estado y Nación<sup>200</sup>, al tener que desarrollarse cada vez más Estados multiétnicos y plurinacionales y forzar al desarrollo de modelos cada vez más inclinados hacia un nacionalismo cívico que a uno identitario.

Sin embargo, la migración es en si misma un conflicto, debido a que los países tratan de controlar la entrada de inmigrantes ilegales. Las vallas de Melilla son buen ejemplo del extremo al que se puede llegar para mantener a estos colectivos fuera, lo cual implica que estos recurran a los grupos criminales como medio de apoyo para cruzar la

<sup>198</sup> Página web de la ONU, proporción de migrantes sobre la población mundial, accedida el 29 de Enero de 2014: <http://esa.un.org/migration/index.asp?panel=1>

<sup>199</sup> Castells (2001: 210).

<sup>200</sup> Smith (2004) debate los distintos conceptos de nación.



frontera<sup>201</sup>, sea en pateras en el Mediterráneo o a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y Méjico. Surge así no sólo el problema del manejo de los flujos de población en demografía y en el impacto que esto tiene sobre la cultura, sino todo un nuevo ámbito de tráfico de personas que beneficia al submundo y mueve mucho dinero (3500 millones de dólares anuales sólo en Méjico y el Caribe a finales de la década de los 90, por ejemplo<sup>202</sup>).

Y no debemos olvidar tampoco las migraciones forzosas debido a la existencia de conflictos, en forma de flujos de refugiados. Según ACNUR<sup>203</sup>, se ha alcanzado el máximo histórico de refugiados con 51,2 millones de personas, superando al record anterior de 50 millones durante la Segunda Guerra Mundial. Sólo en 2013 hubo un aumento de 10,7 millones de desplazados con respecto a los que había en 2012, siendo Afganistán, Siria y Somalia las principales fuentes de flujos de refugiados. Y está claro que los datos de 2015 probablemente empañen sin lugar a dudas los números de 2014, ya que las noticias señalan a menudo cómo el flujo de migrantes ha ido aumentando sin parar.

El mapa de los puntos calientes, resulta claro que los flujos de emigrantes legales se combina con el de refugiados para crear un éxodo desde los países más pobres y en mayor conflicto; sin embargo, a diferencia de los emigrantes tradicionales, la mayor parte de refugiados (86% según el informe de ACNUR<sup>204</sup>) son acogidos por países muy pobres, siendo los principales Pakistán, Irán, Líbano, Jordania y Turquía, probablemente por su cercanía a la fuente de los conflictos que inician esos flujos. Los flujos a Europa, sin duda, están creciendo rápidamente, pero todavía son menores que la circulación en los países vecinos. En cualquier caso, el resultado es que este es el mapa de los puntos calientes de origen de flujos de refugiados:

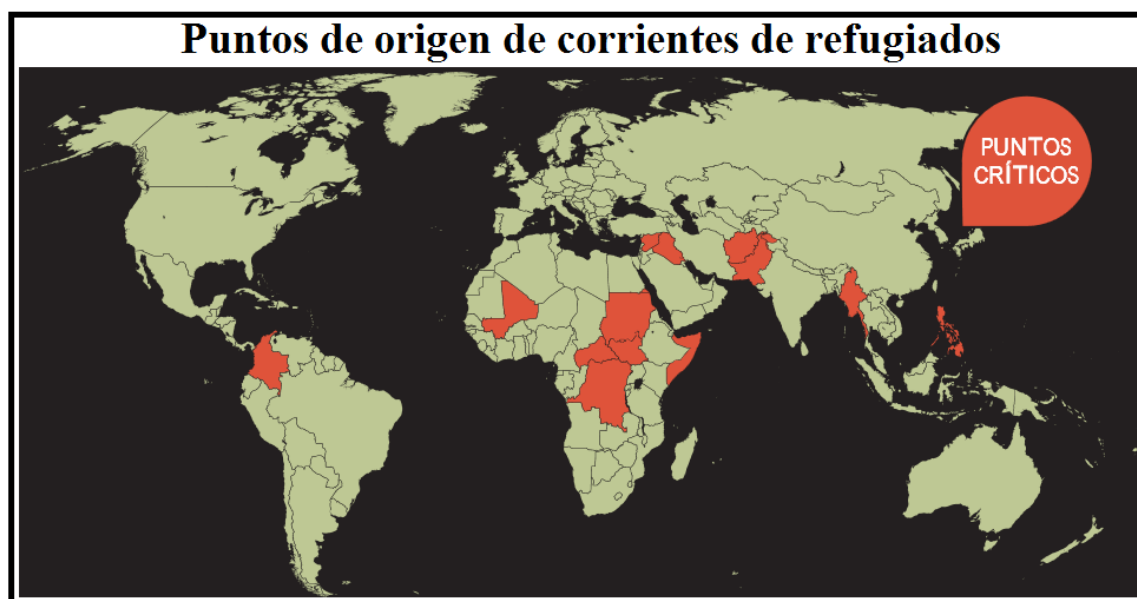
---

<sup>201</sup> Castells (2001: 209).

<sup>202</sup> Castells (2001: 210).

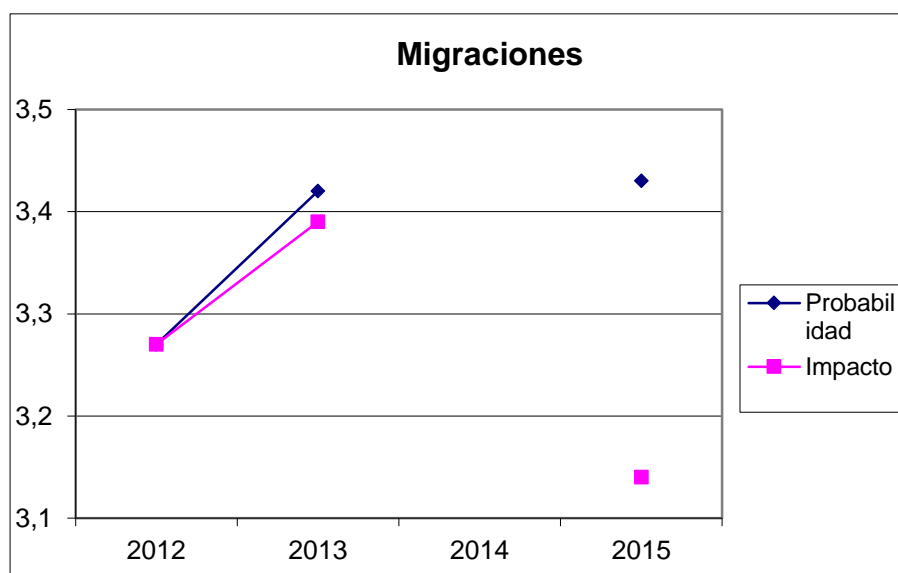
<sup>203</sup> ACNUR (2014: 1).

<sup>204</sup> ACNUR (2014: 1).



Fuente: ACNUR (2014: 2).

En términos numéricos, los expertos del World Economic Forum lo han estimado de este modo:



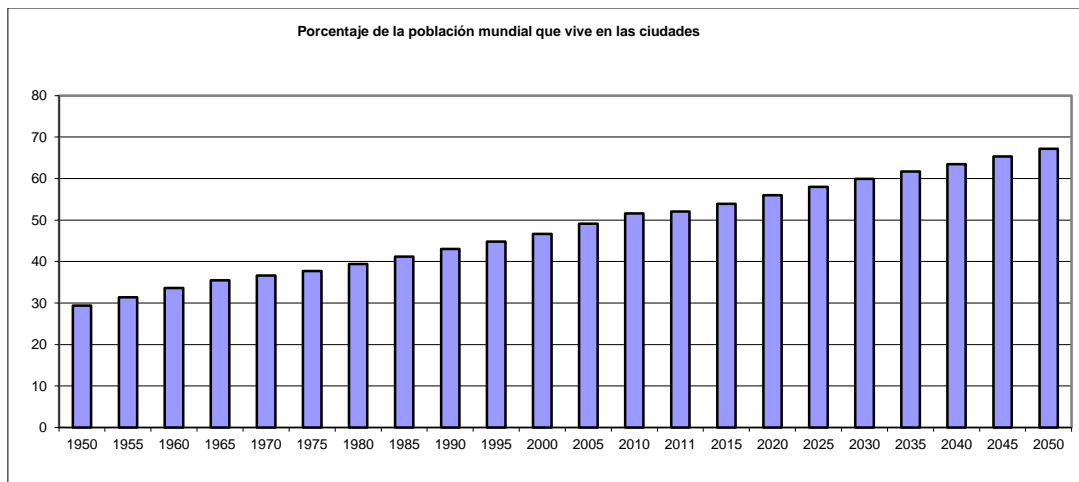
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>205</sup>.

La última cuestión demográfica es la **Urbanización**. Las ciudades del mundo están creciendo, lo cual lleva a cambios en el ambiente en el que vive la gente, en las formas de interactuar y en los retos que suponen a la hora de que los gobiernos locales manejen de

<sup>205</sup> En World Economic Forum (2014) desaparece y después (2015) cubre sólo migraciones forzadas, pues las no forzadas son englobadas como "creciente movilidad global", un proceso.

forma efectiva las necesidades cambiantes de sus ciudadanos. Desde las protestas por las condiciones medioambientales en las crecientes ciudades chinas a las demandas de hospitales públicos en los sistemas sanitarios saturados de Europa, la urbanización cambia la forma en que la demografía se comporta y los retos y riesgos que supone. El World Economic Forum define este riesgo como: *"ciudades mal planificadas, extensiones urbanas e infraestructuras asociadas que amplían la degradación del medioambiente y manejan de modo inefectivo el éxodo rural"*<sup>206</sup>.

Según los datos de la ONU, en algún momento entre 2005 y 2010 la población mundial pasó a concentrarse en el mundo urbano de modo mayoritario y las proyecciones que ellos hacen indican que la situación continuaría así por lo menos hasta el año 2050<sup>207</sup>:

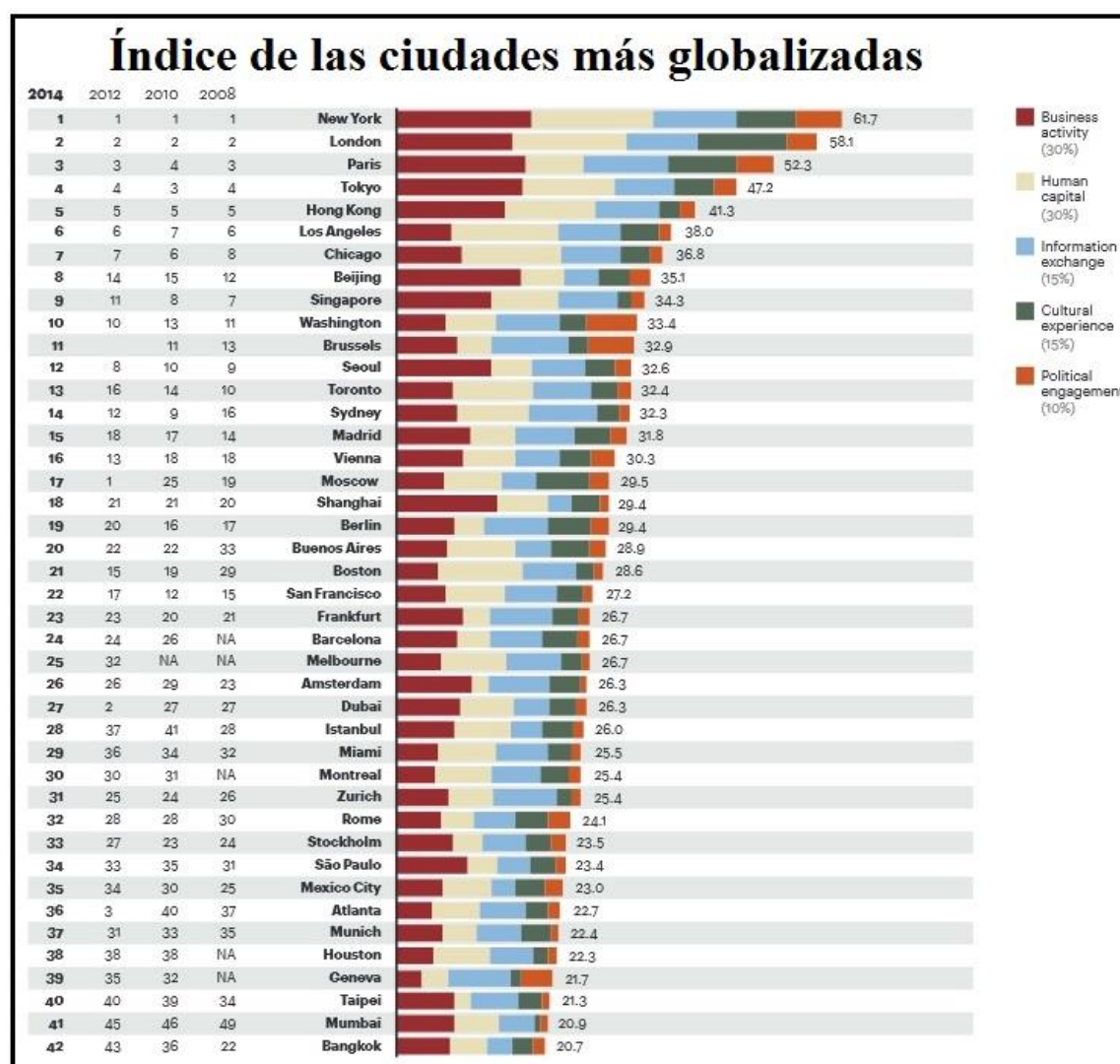


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web de las Naciones Unidas.

Esta urbanización ha llevado a la aparición de lo que se llaman las ciudades globales, que se han convertido en nexos centrales del mundo globalizado en el que vivimos. Estas, además, no son las mismas siempre, sino que el paso del tiempo está haciendo que su número se incremente, a medida que más ciudades cumplen las características y aumentan su grado de globalización. Según los investigadores de ATKearney en su informe de 2015, el total de ciudades globales asciende hoy en día a 66, aunque el dominio de Nueva York, Londres, París y Tokyo es claro:

<sup>206</sup> World Economic Forum (2013: 46).

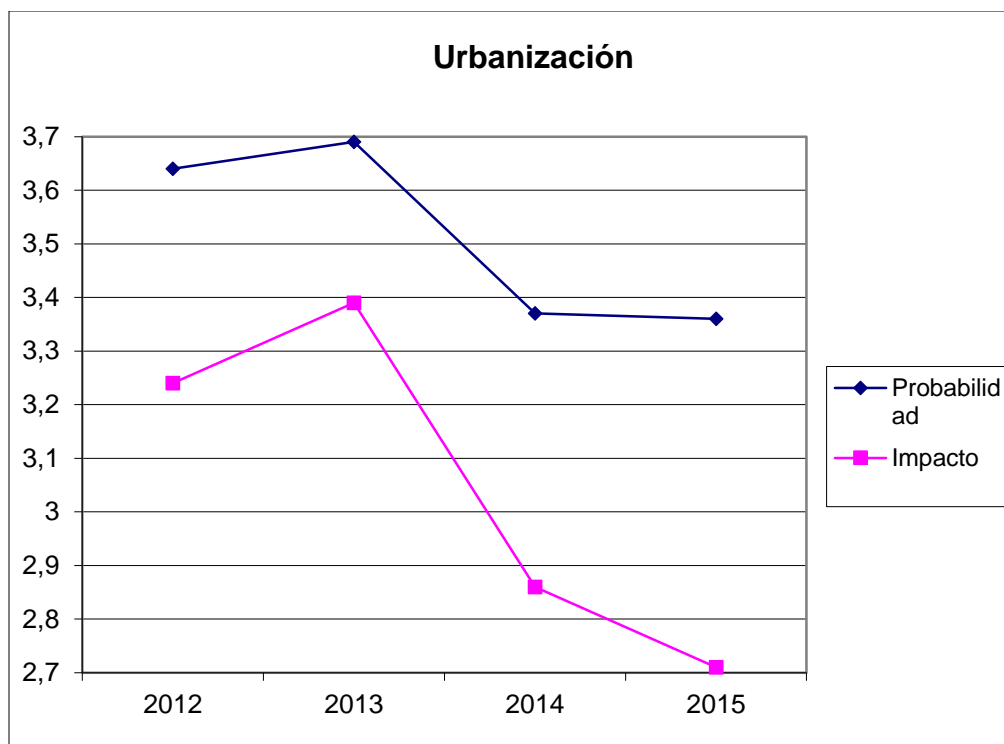
<sup>207</sup> Página web de la ONU, accedida el 29 de Enero de 2014: <http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/database/index.shtml>



Fuente: A. T. Kearney (2015).

Con un creciente entramado de ciudades y una importancia cada vez mayor de las mismas en el conjunto del proceso globalizador, está claro que su gobierno va a suponer nuevos riesgos para sus poblaciones e instituciones. Esto hace que el World Economic Forum lo haya convertido en el quinto riesgo más interconectado de todos los que contempla<sup>208</sup>, señalando la centralidad de las ciudades en los procesos económicos, políticos, demográficos, etc. y en los riesgos que de ellos se derivan. Y, en línea con esa visión, aunque no consideren que haya incrementado la probabilidad de que la urbanización se convierta en un riesgo real, sí que han mostrado una señal clara del aumento del impacto que esto tendría en el conjunto del sistema:

<sup>208</sup> World Economic Forum (2013: 53).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

### Consecuencias:

Este conjunto de procesos demográficos están produciendo un **Reequilibrio Continental de las Poblaciones** que llevará a nuevos modelos de distribución de la población en la tierra. Así, antiguamente, la cantidad de población de un país estaba directamente relacionada con la producción de alimentos de ese país y, con ello, de la cantidad de tierra que pudiesen cultivar. Si se superaba esta cantidad, la población moría de hambre o era necesario iniciar migraciones, guerras o invasiones, como las que realizaron los vikingos durante la Edad Media.

Sin embargo, los avances tecnológicos a partir del Renacimiento y la extensión de los imperios coloniales hicieron que este equilibrio se rompiese a partir, sobretudo, de la Revolución Industrial. La consecuencia fue el aumento desproporcionado de población en Europa, con una densidad cada vez mayor a medida que los alimentos se producían en masa y las poblaciones se urbanizaban. A lo largo de este proceso, Europa pesó cada vez más sobre el conjunto de la población mundial, siendo parte importante de su hegemonía política, militar y económica. Baste como ejemplo el peso demográfico de cada continente en el año 1900:



Fuente: Worldmapper, accedida el 17 de Septiembre de 2014: <http://www.worldmapper.org/>.

Pero ese proceso se ha ido extendiendo a lo largo del siglo XX, a medida que los distintos países se han ido industrializando e iniciando la producción masiva de bienes de todo tipo. Lo cual ha llevado a que este equilibrio se haya cambiado, especialmente con el comienzo de la transición demográfica en los países avanzados que ha llevado a un creciente peso poblacional del tercer mundo. Así, la misma imagen en el año 2000 muestra el declive relativo de Europa y el crecimiento de América del Sur y de África, así como el mantenimiento de Asia y el crecimiento ligero de América del Norte:



Fuente: Worldmapper, accedida el 17 de Septiembre de 2014: <http://www.worldmapper.org/>.

Y Europa, junto a Estados Unidos, comienza ya la siguiente fase de la transición demográfica, con poblaciones cada vez más envejecidas y con menores tasas de reproducción que llevan a que necesite un continuo aporte de población joven inmigrante

para mantener su pirámide poblacional de manera equilibrada. Pero no sólo Occidente sigue este proceso: China, Rusia y Japón ya dan muestras de estar avanzando en esta fase de envejecimiento de la población<sup>209</sup> y muchos otros países también dan señales más tenues de ello.

La conclusión del proceso es que, cada vez más, se produce este reequilibrio no sólo en cantidad de población, sino también en composición de la población, que va a llevar a enormes movimientos migratorios a medida que las poblaciones del tercer mundo se desplacen hacia los países desarrollados y en vías de desarrollo para buscar una estabilidad laboral y unas oportunidades económicas que en su país no tienen. Lo cual, inevitablemente, llevará al aumento de los problemas derivados de los sectores más opuestos al multiculturalismo, así como a los riesgos directamente relacionados con el manejo de esos flujos migratorios y su impacto en las sociedades de origen y acogida.

Esta reestructuración de la población mundial no sólo tiene consecuencias demográficas, sino que afecta a todas las dimensiones del funcionamiento de los Estados, limitando sus capacidades a la hora de tener mano de obra, gente que reclutar para sus ejércitos, o trabajadores que puedan mantener las pensiones. Así, este reequilibrio de las poblaciones mundiales resulta un factor importantísimo a la hora de entender los crecientes cambios en el poder mundial y los problemas que surjan a medida que se cuestione cada vez más el *status quo* posterior a la caída del Muro de Berlín. Así, si la situación es poco clara o inestable, o simplemente cambia muy rápidamente, la lucha por incrementar el poder relativo de cada uno de los Estados cobra fuerza y sentido (nadie puede competir contra enemigos muy superiores, pero si las cosas se nivelan el conflicto gana importancia) y la demografía nos encamina a ese escenario.

Todo ello, en un marco general donde la población humana en la Tierra continúa creciendo y, con ello, sus demandas de alimentos, agua y otros bienes. Lo cual puede llevar a la aparición de conflictos precisamente por la creciente escasez de estos recursos. Se calcula que para 2025 la población mundial habrá alcanzado los 7900 millones de habitantes<sup>210</sup>, lo cual va a reconfigurar el funcionamiento del sistema económico, pero también el político y cultural, a medida que el viejo *status quo* se quiebre bajo el peso de

---

<sup>209</sup> Lamo de Espinosa (2010: capítulo 4).

<sup>210</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 15).



una nueva realidad demográfica ya no compatible con la que lo creó. Ya hay 14 países donde el aumento de población ha implicado problemas en el abastecimiento de agua y comida<sup>211</sup>, y a medida que el aumento de la población mundial continúe esto innegablemente se irá agravando, especialmente si contamos con los efectos del cambio climático sobre la producción de alimentos y la desertización, como ya comenté en la sección anterior.

### **Conclusiones:**

La demografía siempre ha sido uno de los elementos estructurales más difíciles de condicionar en cualquier Estado, en la medida en que son procesos muy largos y que tienen bajo rédito electoral, ya que la gente considera a menudo que es una intrusión del gobierno en sus vidas privadas y familiares. En la actualidad, a eso se le une la creciente complicación que supone que los riesgos demográficos ya no son exclusivamente para un Estado, sino que se extienden y comportan de modo global a través de los flujos migratorios, las pandemias que pueden transportar los turistas y los problemas que plantean las cuestiones del envejecimiento de la población mundial. Por tanto, actuar sobre estos riesgos requiere superar una doble dificultad: la barrera del tiempo por la dilatación de los procesos que dependen de las generaciones, y la barrera de la soberanía estatal e individual a la hora de tratar de construir un mejor manejo del conjunto global.

A favor de la solución de este conjunto de riesgos se encuentra el hecho de que la demografía como disciplina y numerosos centros internacionales llevan mucho tiempo documentando el proceso y advirtiendo con sus predicciones sobre el posible resultado. Lo cual ha generado mucha riqueza de análisis, bases de datos y diseños de soluciones teóricas al problema. La cuestión es, como siempre, generar la voluntad política requerida para enfrentarse a un proceso tan complejo y con tantas ramificaciones del modo intersocietal que requiere. Algunos brotes se ven en distintos sitios, como la iniciativa Europea para mejorar su control de fronteras de modo común, pero hoy por hoy siguen siendo demasiado tenues, escasos e insuficientes como para controlar un proceso que continúa avanzando imparable.

---

<sup>211</sup> World Economic Forum (2013: 48).



### 3. Culturales

La cultura construye qué somos, quienes somos<sup>212</sup>, quienes forman parte del nosotros y quienes son el ellos. Así, se encuentra en el centro de todo lo que tiene que ver con la identidad de los ciudadanos. Y es por esta centralidad que los riesgos culturales suponen una fuente importante de inestabilidad para los Estados, pero también para el conjunto del campo intersocietal. Desde la teoría del choque de civilizaciones<sup>213</sup> al polo opuesto que supone el fin de las ideologías y de la historia<sup>214</sup>, la discusión acerca del papel de la identidad y de la cultura ha estado en el centro del debate político. Y, claramente, la tesis de que la historia ha sido superada y, con ella, las ideologías, ha demostrado ser falsa.

Han surgido conflictos culturales por todo el mundo, desde el fanatismo religioso que ha polarizado la Primavera Árabe en Egipto y ha llevado al surgimiento del Estado Islámico en Siria, al lado opuesto de la intolerancia religiosa (o de ciertas religiones) en las discusiones sobre el velo en Francia, o de los minaretes en Suiza. El populismo ha ganado pie en países como Italia de la mano de Beppe Grillo y el fanatismo ideológico se luce orgulloso en las palabras de destacados miembros del *Tea Party* en Estados Unidos. Y, junto a ellos, las sombras del pasado resurgen de la mano de la extrema derecha en Grecia con Aurora Dorada y Le Pen en Francia, del post-comunismo centralista de Putin en Rusia y del nacionalismo independentista tanto en Cataluña como en Escocia.

Ortega<sup>215</sup> dice que la Historia, como las personas, es su pasado. Aprende de sus elecciones anteriores de modo que jamás las vuelve tomar: no puede ser de nuevo lo que ya fue. Pero, si es así, hay muchas nuevas formas de ideas antiguas recorriendo Europa como el fantasma de Marx. La ideología ha pasado de ser "un problema del pasado", a ser un elemento central de los conflictos en los que vive sumido el campo intersocietal, fuente de numerosos riesgos y problemas para que este pueda funcionar como debe. Esto se debe a la capacidad que la cultura y la ideología tienen para generar fantasías políticas de un poder tan grande<sup>216</sup> que, insertas en la mente de las personas, pueden cambiar los sistemas sociales.

---

<sup>212</sup> Ortega y Gasset (1975).

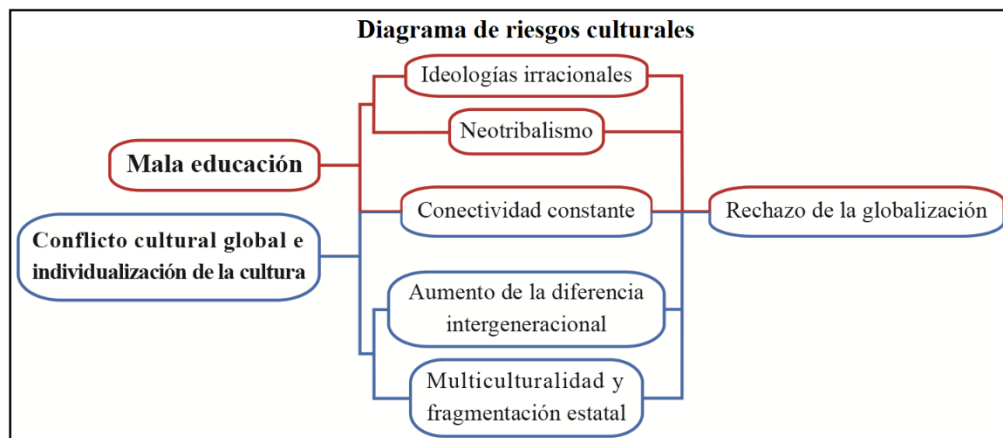
<sup>213</sup> Huntington (1993).

<sup>214</sup> Fukuyama (2006).

<sup>215</sup> Ortega y Gasset (1975).

<sup>216</sup> Castells (2001: 87).

Todo lo cual nos lleva a dos procesos convergentes. Por un lado, el proceso de la mala educación política de los ciudadanos, junto con el hecho de que muchos de los modelos educativos son propios de sociedades pasadas y no se ajustan a la realidad social y política de la actualidad. Y, por otro, el segundo proceso básico es el conflicto por la cultura global llevado adelante por las hegemonías culturales, con su correlato en el efecto opuesto, la individualización de la cultura. Todo ello conlleva y condiciona un total de cinco peligros principales que muestran distintas facetas de la construcción de la identidad. El resultado es el riesgo a que todo ello devenga en una única consecuencia: el rechazo a la globalización con todos los cambios sistémicos y problemas en cascada que ello supondría en un mundo cada vez más interdependiente.



### Procesos:

El primero de los dos focos de peligros fruto de la cultura es el de la **Mala Educación**. Esto no debe entenderse como la falta de modales sino a los déficits en la formación de las nuevas generaciones, que dificultan que entiendan el mundo en el que viven. Si realmente esta es una era de la información<sup>217</sup>, los ciudadanos deben poseer las habilidades y conocimientos necesarios para procesar, entender y analizar esa información que les llega a la hora de actuar y emitir juicios.

Sin embargo, a menudo los modelos educativos de los distintos Estados fracasan a la hora de formar a sus habitantes sobre sus derechos fundamentales y sus deberes como ciudadanos, y se enfocan más en áreas tradicionales como las matemáticas o la historia. Sin restarle importancia al estudio de las ciencias y artes clásicas, las sociedades actuales

<sup>217</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).

requieren de sus poblaciones un nivel de madurez cultural e intelectual que no se alcanza por el estudio de física, sino que requiere que conozcan el entorno socio-político en el que viven, entiendan cuando sus derechos están siendo pisados o cuando alguien está desarrollando un discurso populista. Lamentablemente, los intentos en este sentido son complicados y poco eficaces, y los pocos pasos dados a menudo son deshechos, como muestra la historia de la malograda Educación Para la Ciudadanía que introdujo el PSOE en España.

Otra de las facetas principales de este riesgo es el hecho de que vivimos en un mundo en constante cambio tecnológico y cultural (capítulo 2.5). Esto tiene importantes consecuencias culturales que los modelos educativos fracasan a menudo a la hora de atacar. Así, se siguen viendo sistemas formativos basados en la memoria y en el estudio al dedillo de las lecciones de un libro, algo obsoleto en un mundo donde la gente está constantemente conectada a Internet: una base de datos prácticamente infinita sobre cualquier cosa escrita.

El resultado es que al ciudadano se le enseña a memorizar cosas, en lugar de aprender a pensar y a buscar datos, a correlacionarlos y a obtener sus propias conclusiones. Si se junta con las demandas de capacidad crítica y entendimiento político que las sociedades modernas imponen sobre sus habitantes, lo que resulta es que estos están cada vez menos preparados (al menos en su educación formal) para hacer frente a las necesidades de la sociedad en la que viven y en la que deben pensar. Así, la formación que era útil para las labores y deberes del siglo XX no necesariamente lo es para las del XXI<sup>218</sup>.

Por supuesto, esto tiene una clara correlación con el poder, ya que controlar a una sociedad civil incapaz de entender críticamente la información que hace visible una sociedad cada vez más transparente<sup>219</sup> es beneficioso para aquellos en el poder. Una sociedad instruida y crítica siempre es más difícil de manejar. El problema es que, en un mundo global basado en el conocimiento, esta ceguera impuesta a los ciudadanos tiene como resultado la aparición de numerosos de problemas interrelacionados que no pueden ser abordados con efectividad si los ciudadanos no tienen las herramientas intelectuales y culturales necesarias para entenderlos.

---

<sup>218</sup> World Economic Forum (2012: 46).

<sup>219</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

Este proceso es de los más complicados de analizar porque es una dinámica prolongada en el tiempo, que requiere perspectiva para poder reunir los datos que la muestren. Así, el World Economic Forum<sup>220</sup> lo incluyó como uno de sus x-riesgos, o riesgos para el futuro, en su edición de 2012 pero desapareció por completo después. Pero el reto metodológico que supone estudiar el progreso de un riesgo tan lento no cambia la centralidad que este tiene, sólo dificulta su tratamiento.

El segundo proceso tiene que ver con el cambio cultural a nivel mundial fruto de la globalización, y el **Conflicto Cultural Global** que ella posibilita. Las culturas de las diferentes partes del planeta están en permanente cambio a lo largo de la Historia, a diferentes ritmos según las circunstancias específicas de cada una de ellas. Desde la última oleada de la globalización, estos patrones de cambio se han ido acelerando en gran parte del mundo. Esto es en parte debido a que el cambio tecnológico ha ido ganando velocidad también y ello impone modificaciones en la sociedad a medida que los nuevos productos se establecen y expanden entre los ciudadanos, ofreciendo nuevas opciones, acciones y riesgos y, con ello, cambiando su forma de ver la sociedad en la que viven.

Sin embargo, el relato clave en esta sección no estriba en el cambio tecnológico, sino en la extensión de marcos culturales originados en puntos específicos del globo al conjunto de este. Es una de las caras de la globalización cultural que se dan en el planeta, a menudo llamada americanización del mundo, o McDonalización. Según esta teoría, el centro de producción cultural del planeta (Estados Unidos) irradiaría a todo el resto del globo su sociedad y cultura a través de su producción artística, musical, sus *mass-media*, su cine... Con ello, sus valores se irían introduciendo en diferentes culturas y creando un substrato común en todas ellas que, lentamente, irían convergiendo hacia una cultura única: la americana.

Lo cierto es que esta visión es una enorme simplificación de un proceso mucho más complejo, profundo e importante. En efecto, los Estados Unidos irradian su identidad y valores con una enorme fuerza<sup>221</sup>, pero a su vez todo el resto de los países y culturas del planeta hacen lo mismo dentro de sus medios y capacidades, y en las esferas de influencia

---

<sup>220</sup> World Economic Forum (2012).

<sup>221</sup> Lamo de Espinosa (2010: 44).

donde pueden intervenir. Así, la emigración exporta modelos culturales de un país a otro igual que lo hace la música americana y Bollywood también irradia sus propios valores entre aquellos interesados en escuchar su mensaje.

Surge así un conflicto cultural que se inserta dentro del marco de negociación y construcción de las diversas epistemes<sup>222</sup> o repertorios<sup>223</sup> que dominan nuestro tiempo y luchan por establecerse como modelo explicativo que englobe las distintas ideologías que existen en su interior.

Junto a las influencias culturales más tradicionales, en la homogeneización de la cultura hay otra fuente de influencias de gran importancia que raramente se considera como tal: la ciencia misma. Así, la ciencia uniformiza la forma de pensar<sup>224</sup> porque ofrece unos productos/bienes homogéneos para todo el mundo; pero también porque su propia lógica (el método científico) ha pasado a considerarse válido en todo el mundo y porque las ciencias de corte más social nos dicen los modos adecuados en que toda sociedad debe ser manejada<sup>225</sup>. Así, la ciencia surgida en el siglo XVIII en Europa se habría vuelto uno de los productos clave exportados desde aquí a todo el mundo<sup>226</sup> y, con ello, habría servido para imponer su lógica en todas partes, uniformando en cierta medida la forma de pensar de la gente de todo el planeta.

Todas estas visiones y fuerzas culturales luchan por imponerse sobre las demás como ejemplos y reglas a usar, compitiendo en la arena común con fuerzas enormemente desiguales. De este conflicto surge un mestizaje cultural global en un proceso de aculturación<sup>227</sup>. Este comienza con el fracaso de la doctrina del *melting pot*, que pretendía hacer desaparecer las diferencias entre los diferentes grupos en un todo común; y continúa con la insuficiencia posterior de la teoría de la *salad bowl*, o multicultural, donde los elementos diferentes convivían en el mismo espacio y se respetaban sus diferencias. Así, ahora surge la teoría del gazpacho<sup>228</sup>, donde todo se junta en un mismo sitio y, aunque cada

---

<sup>222</sup> Foucault (1985).

<sup>223</sup> Ortega y Gasset (1975: 14).

<sup>224</sup> VVAA (2010: 629).

<sup>225</sup> Lamo de Espinosa (2010: 58).

<sup>226</sup> Morin (1998).

<sup>227</sup> Dastis (2005: 30).

<sup>228</sup> Lamo de Espinosa (2010: 57).

parte es diferente, resulta difícil separarlas ya que todas modifican, y son modificadas, por las demás.

Así, a medida que las diferentes sociedades exportan al conjunto global su propia cosmovisión, esta comienza a relacionarse con las demás visiones exportadas desde otros lugares. Surge así una cultura-mundo<sup>229</sup> presente en casi todo el planeta, y que conoce un amplísimo porcentaje de la población.

Sin embargo, esto tiene un correlato adicional. Y es que, debido a la existencia de múltiples alternativas culturales (más o menos extendidas en cada caso) para cada uno de los aspectos que una persona pueda desear, se produce una individualización de la cultura. Cada ciudadano debe construir el propio drama de su vida en base a sus ideas y experiencias<sup>230</sup>; ante el bombardeo de todos esos ejemplos e ideas, escoge las que quiere seguir y, con ello, se forja su propia cultura, coincidente o divergente con las más extendidas allá donde él quiera que converjan o se distancien<sup>231</sup>.

Esto ha llevado a la aparición de “culturas a la carta” y numerosas subculturas; la existencia de todas ellas extiende el relativismo cultural, ya que cada vez más la gente es consciente de que no existe una verdad definitiva. Lo cual se ve potenciado por el auge de la virtualidad real<sup>232</sup>, que pone en las casas de los distintos ciudadanos todos los símbolos, productos e iconos del conflicto cultural, entremezclados entre sí en un hipertexto construido sobre múltiples identidades desconectadas entre sí pero puestas en red por medio de Internet.

El conjunto de este proceso lleva a un cuestionamiento del orden político, cultural, económico, religioso... aunque sea de modo inconsciente, al aprehender la gente nuevas ideas, formas de hacer las cosas y opciones que antes nunca hubieran llegado a ellos y que ahora no sólo llegan sino que luchan activamente por ser opciones válidas y culturalmente aceptables. Por tanto, se produce una cierta deslegitimación del orden existente en la medida en que este no encaja con la visión que cada uno tiene acerca de cómo debería ser

---

<sup>229</sup> Lamo de Espinosa (2010: 60).

<sup>230</sup> Ortega y Gasset (1975: 46).

<sup>231</sup> Castells (2001: 288) describe claramente el proceso de destrucción de la identidad única japonesa y la transformación en una cultura híbrida e individualizada, lo cual ejemplifica perfectamente el proceso global.

<sup>232</sup> Castells (1996: capítulo 5).

(y es imposible que, con tal variedad y relativismo, el orden pueda amoldarse a las opiniones de todos).

Esta deslegitimación es un riesgo importante al que se le suele prestar menos atención de la debida. Al fraccionarse la identidad de los miembros de un Estado y perder este parte de su sustento identitario, lo que surge es una fuente de anomía<sup>233</sup>, ya que se pierden los lazos con el mundo y las normas dejan de encajar. Como conjunto, se cae en un cierto caos de relativismo social donde las distintas visiones entran en conflicto por el poder político que les permitiría trata de imponerse sobre las demás. Además, cada individuo pasa a tomar marcos de referencia dispares, lo cual puede dificultar (y enriquecer) la comunicación, al cambiar el conjunto de significados implícitos. Se fragmentan las epistemes<sup>234</sup> dominantes, que pierden su universalismo y capacidad para servir de base para una sociedad unificada, lo cual dificulta enormemente la búsqueda de fines sociales legítimos para el conjunto.

Todo lo cual supone un riesgo importante para las sociedades del mundo y, en respuesta, los marcos culturales más específicos reaccionan a su vez desmarcándose en defensa de sus “valores tradicionales”, sus manifestaciones artísticas ancestrales y su forma de vida histórica. Esta es una de las grandes fuerzas que dan impulso a la extensión del nacionalismo étnico<sup>235</sup> y lleva a que se privilegien formas autóctonas de actuar y pensar en detrimento de las versiones globalizadas emitidas por los medios de comunicación. El mundo se fracciona en comunidades más homogéneas que divergen de la norma global y que defienden sus intereses y formas de ver el mundo con más fuerza y radicalidad cuanto más amenazadas se sientan, como una fiera arrinconada contra una pared.

En conjunto, se construye una interacción que por un lado homogeniza, por otro individualiza y por otro fracciona, todo al mismo tiempo y dentro de un marco relativista del mundo. Son visiones del mundo en permanente confrontación unas con otras, por cuanto se consideran a sí mismas como correctas, auténticas y apropiadas, y a las demás como equivocadas, extranjeras o incomprensibles. Sobre ellas se construyen identidades individuales que las dotan de su fuerza. Así, el hecho de que las ideologías sean relativas

---

<sup>233</sup> Uña Juárez y Hernández Sánchez (2004: 72-74) hacen un buen recorrido de la trayectoria teórica de este término a lo largo de los distintos autores que lo han usado desde que Durkheim lo introdujo.

<sup>234</sup> Foucault (1985).

<sup>235</sup> Smith (2004) para una buena definición del término.

no impide a los seguidores de cada una de ellas que las defiendan “a capa y espada”, pues en un entorno donde todo es sometido a duda, cada una de ellas se convierten en “verdades innegables” y en tablas que soportan a los náufragos que no saben nadar por si mismos.

Por tanto, ambos procesos convergen. Por un lado, la oferta cultural es tan amplia que exige que cada ciudadano confeccione su cultura en base a las opciones ofrecidas. Sin embargo, debe hacerlo con una formación cada vez menor sobre lo que ello todo implica y las consecuencias de esas decisiones, de modo que las elecciones que tome y la cultura individual que se inserte en el conjunto de la sociedad puede acabar siendo completamente dañina o poco funcional para el conjunto, produciendo roces y choques en su interacción con los constructos culturales del resto de los ciudadanos. Todo ello, llevado a la escala global, implica que el conflicto global por la cultura no esté necesariamente llevando al surgimiento de una única cultura mejor por un proceso pseudo-darwinista, sino a un choque que fraccione y oponga visiones y formas de entender el mundo, creando una tesis y una antítesis pero sin dejar que emerja una síntesis posterior más rica y completa.

### **Peligros:**

El principal peligro que surge de la extensión de esta fragmentación ideológica y de la falta de conocimiento político y social necesario para poder entenderlas adecuadamente, es el auge de **Ideologías Irracionales**<sup>236</sup>. Estas suponen un riesgo no por su contenido (necesariamente) sino por cómo se construyen las identidades de quienes las profesan. Así, las ideologías que apelan a valores, sentimientos, principios identitarios o ideas trascendentes se basan en un funcionamiento que surge de puntos que no son racionales y suponen un riesgo en el orden estatal e intersocietal por cuanto es difícil negociar con ellas ya que no están dispuestas a transigir con la misma facilidad que las racionales.

Y es que las irracionales parten de dogmas: supuestos que no pueden ser puestos en duda ni discutidos (como las revelaciones religiosas, la existencia de una nación, etc.) y estos condicionan toda actividad posterior de cualquier tipo al ser necesaria que toda acción

---

<sup>236</sup> El término irracional aquí no significa que esas ideologías carezcan de sentido o lógica. Simplemente su lógica y sentido no se basan en supuestos racionales, sino en los irracionales (fé, amor, lealtad, pertenencia...).



encaje con ellos. De ahí que cualquier conflicto que surja y tenga que ver con esos dogmas será probablemente un conflicto irresoluble, porque los seguidores de esa ideología no estarían dispuestos a renegar de esos supuestos que tan centrales son para su propia identidad a menos que se den situaciones poco comunes. En un mundo de relativismo cultural, los dogmas son certezas que chocan frontalmente con la construcción conjunta de las sociedades complejas, potenciando los choques y los conflictos.

Quizás el mejor ejemplo de este tipo de ideologías sería lo que Lipset llama “ambientes integrados”<sup>237</sup>. En estos no sólo se combinan las ideologías cerradas, sino que se busca activamente el aislamiento de cualquier idea alternativa, cerrándose así cualquier posible vía de negociación o intentos de entender al otro. Es un mecanismo habitual en las sectas, y supone, como Lipset dice, un grave riesgo para la democracia. Pero también grupos más abiertos que las sectas fomentan los ambientes integrados, por ejemplo un grupo de amigos suele tener formas similares de ver la vida e ideologías compartidas y, aunque no estén tan cerrados al exterior, reproducen y consolidan esas ideas compartidas en su interior, con su colección de arquetipos, prejuicios y actitudes.

La falta de formación de la gente y su fraccionamiento ideológico, facilita la aparición de discursos que no son necesariamente correctos, pero que apelan directamente a los sentimientos y sensaciones del ciudadano de forma completamente directa, en lugar de a su razón<sup>238</sup>. La falta de formación de los ciudadanos les hace difícil entender las falacias argumentales y las promesas vacías que a menudo sirven de base para estos movimientos ideológicos.

Ver el auge de estos discursos en la actualidad es sencillo, cualquier periódico habla de ellos con frecuencia. La reciente imposición de tasas a la inmigración de europeos que ha llevado adelante Suiza es un ejemplo de una decisión basada en la extensión de sensaciones y preceptos irracionales, porque la racionalidad demuestra que ni los puestos laborales ni la identidad suiza se ve amenazada por esos inmigrantes, e incluso que son necesarios para el buen funcionamiento del país.

Pero discursos de esta clase no sólo se encuentran en el país helvético. El populismo se está convirtiendo en una fuerza política con una creciente capacidad de acción en todos

---

<sup>237</sup> Lipset (1987: 74).

<sup>238</sup> Lakoff (2007) habla extensamente de la capacidad de los discursos emocionales para convencer.

los países afectados por la crisis, en la medida en que dice aquello que los ciudadanos quieren oír, por mucho que sea falso. El auge de este populismo es un riesgo real en Europa, donde la extrema derecha está creciendo gracias a discursos simples, llenos de blancos y negros claramente contrapuestos, que les permiten tomar terreno que correspondería a otros partidos que retratan mejor la realidad compleja del mundo actual. El crecimiento de Le Pen en Francia o de Aurora Dorada en Grecia son buenos ejemplos de cómo el populismo puede servir para que se extiendan ideologías peligrosas para la sociedad en la que se establecen y ponen en entredicho los logros y avances democráticos de los últimos años.

Sin embargo, el populismo no sirve únicamente para que se extienda una política de cierto signo, sino que directamente puede usarse para atacar a la política en si misma, a las instituciones y a los procesos de decisión. Desde su perspectiva crítica e irónica, *The Waldo Moment*<sup>239</sup> es particularmente claro acerca de cómo puede servir para desactivar la política y construir sociedades diferentes, con menor capacidad de decisión. El humor, la rabia, el amor... tienen una gran capacidad a la hora de llegar a los corazones de la gente, al ser filtrado por caminos no racionales. Sin embargo, lo que en el capítulo de *Black Mirror* es un ejercicio de ciencia-ficción, se puede encontrar en la realidad sin moverse muy lejos: en gran medida, el discurso de Waldo es el discurso que el Movimiento 5 Estrellas de Beppe Grillo lleva adelante en Italia y su ataque frontal a las instituciones democráticas italianas y su casta política (acertado o no); y demuestra que es perfectamente posible que ese discurso que desactiva la iniciativa política y la capacidad de acción democrática arraigue en las sociedades contemporáneas. Y no se debe olvidar que, en cierta medida, son este tipo de discursos anti-política los que, en la tensión de los años 30, llevaron al auge de los fascismos y autoritarismos que desencadenarían la Segunda Guerra Mundial.

En la misma línea, aunque con una mayor base racional, habría que incluir los movimientos nacionalistas<sup>240</sup>, que se basan en la capacidad de manejar la sensación de pertenencia de la gente. Acuden a una de las bases más primitivas del ser humano, a la diferencia entre el nosotros y el ellos, que son dos sentimientos que están presentes en todas las personas, y que manejan para construir un discurso político transformador en un sentido

---

<sup>239</sup> BBC (2013).

<sup>240</sup> El World Economic Forum (2015) no considera el aumento del nacionalismo como riesgo, sino directamente como un proceso que se está dando ya en el presente, modificando otros riesgos.

u otro. El problema es que, precisamente por basarse en sentimientos y sensaciones, puede llevar a que se den pasos en direcciones peligrosas o incluso contrarias a lo que beneficiaría a la sociedad en su conjunto. Ya he mencionado el caso de Suiza, pero hay más ejemplos como la lucha por la división de Bélgica, o la independencia de Cataluña y Escocia, todos ellos movimientos que buscan una reducción de alcance del poder político justo en una época en que, por la aparición de los riesgos globales, el poder político debe alcanzar escalas más amplias. Y eso por no introducir elementos como las limpiezas de sangre que se dan en África y que se basan precisamente en las etnias que son base del nacionalismo<sup>241</sup>, o la transformación de algunos movimientos nacionalistas en terroristas (el IRA y ETA son dos ejemplos clásicos de esto).

Otra de las ideologías irracionales más peligrosas, y probablemente de las que más se habla, es el fanatismo religioso. A la mente llegan las imágenes de los terroristas islámicos con bombas atadas al cuerpo, los suicidios de las sectas o el avance del ISIS; sin embargo, en realidad, su lado más peligroso no es el más visible, aunque su conexión con el terrorismo nunca debe ser olvidada, sino en la capacidad que tiene para actuar de forma legítima dentro de la sociedad y producir cambios en la misma. Tomando la definición del World Economic Forum: *"visiones sectarias que no aceptan compromisos y que polarizan las sociedades y exacerban tensiones regionales"*<sup>242</sup>.

Es innegable que el papel de Al-Qaeda y del ISIS a la hora de exacerbar las tensiones regionales a lo largo de todo Oriente Medio es muy grande. Sin embargo, la parte más peligrosa del fanatismo religioso, y del conjunto de ideologías irracionales, es su incapacidad para aceptar compromisos. En la medida en que no son capaces de negociar, lo que plantean a cualquier sociedad son conflictos innegables para los cuales no se pueden buscar puntos intermedios o acuerdos. Estos conflictos sólo pueden solucionarse bien por la división (creando instituciones separadas, sistemas educativos independientes, etc.) o bien por el triunfo/imposición de un lado sobre el otro. Estos enfrentamientos no son cosas que ocurran únicamente en Oriente Medio o África, sino que están presentes en todas las sociedades actuales sin excepción, con casos como los Creacionistas en Estados Unidos y

---

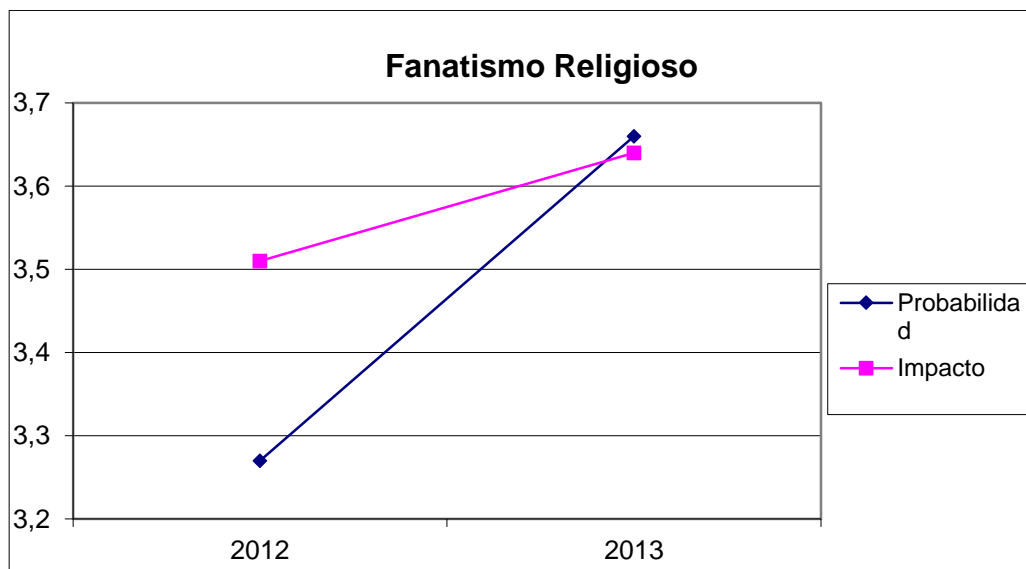
<sup>241</sup> Aunque una y otra no sean lo mismo, van de la mano en la medida en que todo nacionalismo se hace sobre el sentimiento de pertenencia de una etnia, aún cuando no toda etnia llegue a conformar un movimiento político nacionalista. Para más información, consultar Smith (2004).

<sup>242</sup> World Economic Forum (2013: 47).

su lucha en el campo educativo, o el ala más dura de la Iglesia Católica en Europa y sus injerencias en el debate sobre la familia, los valores, el aborto o la sexualidad.

En este sentido, la Comisión Norteamericana sobre la Libertad Religiosa incluye 16 países en la lista de Estados que causan especial preocupación con respecto a la escasez de libertad religiosa<sup>243</sup>; algunos de ellos tienen una gran importancia global (como China o Egipto) e incluyen prácticamente todo Oriente Medio. Estos son países donde la libertad religiosa, y por tanto una de las fuentes principales de la lucha contra las ideologías irracionales, se encuentra en diversos grados de peligro.

Tomando los datos sobre fanatismo religioso de los informes del World Economic Forum, los analistas consideran que tanto la probabilidad como el impacto de que aparezcan problemas con este origen han crecido, especialmente la probabilidad. Y esto, por todo lo que he comentado hasta ahora, bien podría extenderse al conjunto de las ideologías irracionales.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>244</sup>.

Otro riesgo que surge del fraccionamiento de la sociedad es el **Neotribalismo**, que el World Economic Forum reconoce como uno de sus riesgos de cara al futuro en su edición de 2012 (aunque haya desaparecido en las posteriores). En ese informe definen este fenómeno como: *"subculturas polarizadas en el mundo físico crean comunidades sin*

<sup>243</sup> United States Commission on International Religious Freedom (2014: 46).

<sup>244</sup> Desaparece como riesgo en los World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos.

*fronteras a través del espacio virtual que pueden afectar a los regímenes políticos en el mundo real"*<sup>245</sup>.

De lo que el World Economic Forum está advirtiéndolo es de la capacidad de la sociedad civil para organizarse de modo globalizado gracias a los nuevos medios de comunicación, e importar modelos políticos y culturales de un lado a otro del globo, insertándolos en sus sociedades con distinto grado de éxito. Esta polinización cruzada es parte del conflicto global entre ideologías que forma la base de uno de los procesos clave del desarrollo de los peligros culturales, pero en este caso no se trata de la capacidad de las culturas de proyectar su mensaje globalmente, sino de la las subculturas para tomar trozos de esos mensajes. En el fondo, es la conjugación de la globalización cultural y su conflicto, con la ideología a la medida, resultando una suerte de glocalidad<sup>246</sup> ideológica como consecuencia.

Aunque el World Economic Forum considerase este riesgo como una cuestión de futuro creo que se equivocan en esta evaluación. Al contrario, el neotribalismo es una cuestión muy actual y ya se han visto sus efectos en las sociedades de todo el mundo. En el mundo musulmán, los demócratas eran una subcultura y, sin embargo, pudieron utilizar la capacidad de los nuevos medios de comunicación y de la información de otros lugares para iniciar una Primavera Árabe que, con distintas consecuencias, cambiaría sin lugar a dudas los regímenes políticos del mundo. El 15-M se inspiró en ellos, Occupy Wall Street a su vez bebió del 15-M así como de otros movimientos y el movimiento prodemocracia de Hong-Kong recoge ese legado.

En la medida en que la información viaja en tiempo real de un lado a otro del mundo, los colectivos afines se organizan globalmente en redes descentralizadas que permitan llevar la información necesaria a quien la pueda utilizar. Es la base del mal llamado movimiento antiglobalización, por ejemplo, y a las convocatorias del Foro Social Mundial acude gente de todos lados del planeta, motivada con una causa que no existe sólo durante la extensión de esos Foros sino que continúa viva y avanzando durante todo el tiempo que los precede y los sigue.

---

<sup>245</sup> World Economic Forum (2012: 46).

<sup>246</sup> Beck (1998b).

Sin embargo, el peligro no radica en la capacidad de la sociedad civil de extenderse de modo global, sino en la inserción de las ideas en los entornos concretos. Incluso las mejores de ellas, implementadas de forma equivocada, pueden llevar a desastrosos resultados, como el intento de implantar la democracia en Siria que ha degenerado en la actual guerra civil, o el caos en el que se halla sumido Egipto en su complicado proceso de "democratización".

Por supuesto, esto no implica que estas ideas no deban extenderse, simplemente que pueden suponer riesgos para las sociedades de acogida, que deben adaptarse a las mismas como mejor puedan. Si a eso se le suma que no sólo las útiles se extienden, sino que lo hacen todas, se complejiza el abanico ideológico de los Estados y las naciones y, consecuentemente, se complica la posibilidad de gobernar con efectividad e ir introduciendo los cambios deseados paso a paso.

Por tanto, este es un peligro al mismo tiempo que una oportunidad, pero el cambio social siempre tiene esa doble cualidad.

Otro de los peligros que plantea la sociedad actual y su desarrollo tecnológico es el de la **Conectividad Constante**. En si mismo, no es un problema, es simplemente el uso de una tecnología. Sin embargo, está cambiando la forma en que la gente interactúa, permitiendo nuevas opciones y cambiando otras antiguas. Mucho de lo que surja de aquí será muy beneficioso, pero también existen consecuencias insospechadas que pueden implicar pérdidas. Por ello, el World Economic Forum la incluyó como uno de sus riesgos futuros en su edición de 2012, aunque posteriormente desapareciese. Ellos lo definían como: *"la conectividad permitida por Internet podría estar cambiando nuestra cognición en modos menos útiles para manejar la complejidad, la sostenibilidad, y el desconocimiento"*<sup>247</sup>.

Aunque yo, personalmente, no soy tan pesimista, es innegable que cambia el mundo actual y lo que este necesita. Ya que esta es la era de la información<sup>248</sup>, tener acceso permanente a la misma es clave a la hora de desempeñarse con éxito en la sociedad, creando

---

<sup>247</sup> World Economic Forum (2012: 46).

<sup>248</sup> Castells (1996).

una nueva barrera social entre quienes son buenos buscando información y tienen rápido acceso a ella y quienes no lo son.

Pero, incluso más allá, pone en duda la eficacia de cosas que actualmente se consideran importantes y se han construido de cierta manera, como los sistemas educativos. En el mundo actual, heredero de tiempos pasados, el sistema educativo se basa en gran medida en la capacidad de los estudiantes para acumular y aprehender conocimientos, desarrollándose así la memoria en gran medida. Sin embargo, en un mundo donde todos los datos están disponibles en la palma de la mano, la memoria no es tan necesaria, lo que se requiere es la capacidad de relacionar datos dispersos, de encontrar los que son necesarios y de entender lo que explican, potenciándose la parte analítica y crítica del cerebro. Estos cambios en el modelo de estudio requerido podrían, a su vez, tener consecuencias en otros ámbitos, como el posible impacto que el debilitamiento de la memoria pudiera tener en el hipotético desarrollo de enfermedades como el Alzheimer. Pero no solo el funcionamiento del cerebro, sino también en las instituciones educativas por ejemplo, con la aparición de cursos universitarios *online* gratuitos (MOOC) que cuestionan el papel de la universidad presencial tradicional.

De modo que, aunque este es uno de los riesgos más a largo plazo que incluye esta recolección, no por ello sus efectos no son claros y están ya poniendo en tela de juicio la sociedad en la que vivimos<sup>249</sup>, y exigiendo cambios para que se adapte a la sociedad que vendrá.

Otra de las cuestiones que afectan a los cambios en la cultura, es una mayor **Distancia entre Generaciones**. Es un tópico pensar que los viejos no entienden a los jóvenes y viceversa, pero con el cambio acelerado en el que está inmerso el mundo, está cada vez siendo más cierto. Hay un abismo en la forma de entender la política, la ciudadanía y la interacción entre la generación mayor, nacida y criada en un mundo analógico, la intermedia nacida en uno analógico pero adaptándose a uno digital con el que conviven y la más joven nacida en un entorno digital.

Esta brecha no se traduce únicamente en la comodidad a la hora de adaptarse a los distintos dispositivos que van surgiendo, sino a la forma misma de pensar de la gente.

---

<sup>249</sup> De hecho, World Economic Forum (2015) lo considera como una tendencia actual ya, no un riesgo futuro.

Puede que Castells hablase de la sociedad red a caballo del salto de milenio<sup>250</sup>, pero la ciudadanía red ha ido creciendo a medida que se digitalizaba la sociedad y probablemente cree nuevos modelos de interacción y de socialización al interactuar más con el mundo cotidiano, saliendo de los domicilios para acompañar a los ciudadanos vayan a donde vayan, en sus móviles o en otros dispositivos, como es el caso de la realidad aumentada.

Y, si el cambio tecnológico mantiene el ritmo, la generación siguiente vivirá en un mundo donde ya habrá cosas que a la generación intermedia actual se le escapen, y los bisnietos dejarán obsoleta la forma de pensar de los hijos.

Así, el acelerado cambio tecnológico se transforma en un cambio cultural más rápido de lo que se había visto hasta ahora. Desde luego, no irá tan veloz como la tecnología, debido a que la cultura de una sociedad es de cambio lento, pero acelerará con nuevas ideas, formas de entender el mundo y percepciones que mantendrán a las generaciones mayores (cada vez más longevas) en un estado de inadecuación para el mundo en el que viven. Lo cual sin duda tendrá efectos psicológicos sobre ellas, incidiendo en la alienación, la depresión, etc. pero también en las generaciones más jóvenes, que tendrán que reinventar la sociedad en la que viven de forma cada vez más marcada al servir cada vez menos los antiguos patrones para explicar el mundo.

Uno de los correlatos principales de todos estos efectos de globalización cultural y fragmentación identitaria es la **Rotura del Concepto de Estado-nación**. Así, frente a la idea original de "un Estado, una nación" con la que se inventó este, se produce cada vez más a la aparición de países multiculturales y plurinacionales, debido a la influencia de la inmigración, a la construcción de sociedades cuyo desarrollo abarcó más de una nación desde el principio, etc.

El Estado se transforma en el garante de las reglas para sus ciudadanos, que a su vez pueden pertenecer a una o más naciones, etnias, subculturas, etc. Ya he mencionado el cambio de paradigma del país unitario, a la sociedad multicultural (*melting pot*, como se definían los norteamericanos) y la llegada ahora a las sociedades de hibridación cruzada (gaspacho<sup>251</sup>); pues bien, es una de las fuerzas que potencian el nacionalismo, al sentirse

---

<sup>250</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).

<sup>251</sup> Lamo de Espinosa (2010: 57).



este amenazado por los cambios del exterior que ponen en tela de juicio "el modo de vida tradicional", sus valores y su percepción del mundo y la comunidad.

Sin embargo, la mezcla de identidades no debe verse únicamente como un riesgo. Del mestizaje pueden salir muchas cosas buenas, ya que todo conflicto cultural puede ser precisamente el origen del desarrollo de un país o una región<sup>252</sup>; sin embargo, también puede servir para desestabilizarlo y prevenir ese desarrollo. Es un riesgo estratégico que hay que manejar, pero que no debe ser nunca subestimado ni eliminado. En el fondo, se trata de la clave del equilibrio entre el caos productivo/destructivo y el orden estabilizador/congelador<sup>253</sup>.

La clave, por tanto, es cómo se maneje la rotura identitaria del Estado en micro-culturas híbridas, de modo que se potencien los aspectos positivos fruto del conflicto entre ideas, sin permitir que este destruya la convivencia dentro de ese país o, incluso, que enfrente a los vecinos. Hay bastantes ejemplos de mala convivencia entre distintas culturas dentro de un mismo Estado débil, como la actual guerra entre suníes y chiíes a lo largo de todo Oriente Medio, espoleada por Al-Qaeda y el ISIS; pero también hay casos contrarios, desde el mestizaje europeo del que hablaba Morin, a la construcción de Estados Unidos como nación híbrida.

Lo que está claro es que, para que sea posible, se debe romper con el vínculo Estado-nación étnico para centrarse en un nacionalismo civil<sup>254</sup>, centrado en los símbolos e instituciones del país más que en la identidad étnica de cada ciudadano. Como demuestran décadas de conflicto, en Estados Unidos y muchos otros sitios, este conflicto puede ser muy complicado de manejar y lleva a riesgos de todo tipo que amenazan la estabilidad de toda una región o una potencia.

---

<sup>252</sup> Morin (1998) habla de que esta confrontación entre opuestos es precisamente la esencia europea, lo que permitió que esta avanzase tecnológica, cultural e ideológicamente de un modo tan rápido en comparación con otras partes del mundo y, con ello, lograrse imponerse por el planeta.

<sup>253</sup> Esto es tan importante que es el elemento central de muchas mitologías, como es el caso de la babilónica, y ha sido repetido innumerables veces en la literatura, el cine, etc. *"Un Mundo Feliz"* ejemplifica el precio del orden total, *"Mad Max"* lo hace con el caos absoluto.

<sup>254</sup> Smith (2004) explica ambos tipos de nacionalismo.

### Consecuencias:

Todos estos riesgos culturales confluyen en una única consecuencia principal: **Abandonar la Globalización**. Es la globalización la que está permitiendo la fuerte y rápida difusión de los discursos centralizadores, así como sus alternativas; es en el conflicto de ideologías en la arena cultural global de donde surge la individualización de la cultura. Ante el enfrentamiento, una de las formas de solucionarlo es la retirada, abandonar la globalización. Corea del Norte es un buen ejemplo, manteniendo su sistema estable precisamente mediante el aislamiento del mundo del exterior en lo que viene siendo una versión mayor y a gran escala de un ambiente integrado<sup>255</sup>.

De hecho, aunque lo retiraron a partir de 2014, el World Economic Forum lo venía rastreando en sus ediciones anteriores, considerándolo un riesgo importante. Si bien es cierto que su definición era un tanto más suave, centrada en que la globalización no aumentase más que reducirla: *"resistencia ante mayores aumentos de movilidad transfronteriza de bienes, trabajo y capital"*<sup>256</sup>.

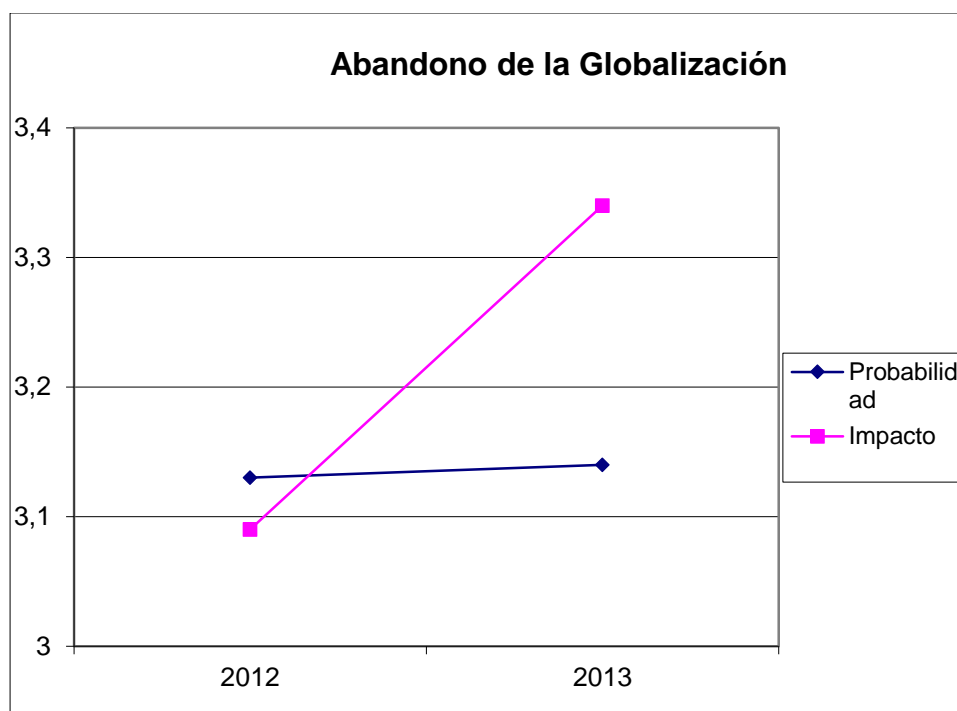
El resultado, sin lugar a dudas, es que todo proceso social es reversible y depende de las circunstancias. Si los distintos peligros culturales expuestos comienzan a desarrollarse y ganar fuerza, es probable que se debilite el proceso de la globalización o incluso comience a deshacerse, con una cadena de consecuencias inesperada que podría afectar a todas las facetas de nuestro estilo de vida actual y futuro.

Que esto no es una quimera del futuro se muestra en gestos como el regreso a las cuotas de inmigrantes que la población Suiza aprobó en Febrero de 2014, que no sólo es una medida nacionalista sino que también es un cierre claro a una de las principales formas de mezcla de identidades y de globalización, especialmente si tenemos en cuenta la cantidad de consecuencias en cadena que ellos valoraban que podría tener, con el acceso al mercado único europeo entre ellas. En números, los expertos del World Economic Forum lo valoran tal que:

---

<sup>255</sup> Lipset (1987: 74).

<sup>256</sup> World Economic Forum (2013: 47).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>257</sup>.

## Conclusiones

El mundo está cambiando y esto supone amenazas en todas las facetas de nuestras vidas. Los retos que pueden generarse a través de la cultura son, quizás, los más difíciles de ver y reconocer como tales. La mayor parte de informes y análisis de riesgos no afrontan las consecuencias que puede tener el cambio y la lucha por las identidades en la construcción del futuro que viene, ni como ese conflicto puede condicionar nuestras vidas actualmente. Como mucho, se centran en aspectos concretos como puede ser el nacionalismo o el sectarismo de las luchas religiosas en Oriente Medio, pero se niegan a dar los pasos correspondientes y analizar el cuadro en su conjunto. Y esto es una de las principales fuentes que alimenta estos riesgos, ya que no existen planes de acción que los aborden claramente, ni se buscan modos de construir identidades inclusivas en vez de exclusivas.

En el fondo, se considera que la lucha por las identidades es cosa de la sociedad civil. Y luego salta la alarma cuando avanzan los nacionalismos intolerantes y de extrema derecha que, con sus populismos, amenazan aquello que se ha construido; este discurso,

<sup>257</sup> Desaparece como riesgo en los World Economic Forum (2014 y 2015) y, por tanto, no hay datos.

por ejemplo, es muy común en los análisis políticos de los procesos que ocurrieron antes de las elecciones europeas de 2014.

La falta de una cultura política bien formada es la que permite que grupos como el *Tea Party* tomen el control del gobierno americano y lo pongan continuamente bajo amenaza de cierre ante su negativa a negociar sus "valores irrenunciables". Al no estar los ciudadanos educados para manejar las distintas opciones, a tener ideas y análisis críticos, los Gobiernos se sienten cómodos al poder manejarlos pero deben lidiar con que esos mismos ciudadanos tomen decisiones problemáticas como el ascenso de Aurora Dorada en Grecia, o el populismo antidemocrático de Beppe Grillo en Italia.

Así pues, este conjunto de riesgos avanza sin nadie que se le oponga de modo claro. Sin planes, sin educación, sin discusiones públicas y serias al respecto, sólo queda la sociedad civil para tratar de solucionar los riesgos que de la cultura se derivan y potenciar las virtudes y opciones que esta ofrece.

## 4. Económicos

El capitalismo, como modelo, ha ido evolucionando y perfeccionándose en sucesivas crisis y cambios desde su origen en torno al siglo XVI. Estos cambios han sido enormemente profundos y han tenido un gran calado en la sociedad, de modo que se puede hablar incluso de varios sistemas capitalistas diferentes. Al mismo tiempo, se ha ido extendiendo por todo el globo hasta convertirse en un modelo único, presente en todo el planeta tras la caída de la Unión Soviética; así, en la actualidad no hay alternativas a la economía-mundo<sup>258</sup> capitalista, sino que se ha convertido en la única forma existente de ordenamiento económico. Así, se ha llegado a decir que *"la economía mundial es un organismo único y ningún Estado, sea cual fuere su sistema social y su posición económica, puede desarrollarse normalmente fuera de él"*<sup>259</sup>.

Sin embargo, en plena crisis económica, hablar de los riesgos que la economía supone es un tanto obvio. El mundo lleva décadas en medio de esos riesgos hechos realidad, de la destrucción del empleo y la degradación de los servicios sociales, de la emigración por necesidades laborales y las imposiciones de la *troika* a cambio de la ayuda, como antes hizo el FMI en América Latina.

Ya es conocimiento del dominio público que la economía capitalista es cíclica, que a cada tiempo de bonanza le corresponde una crisis, como la del 29, o las del petróleo en el 73/79. Esta sólo es "otra más" de esas veces en que los riesgos económicos se manifiestan y no será la última. Trazar los paralelismos entre una crisis y otra es algo fácil de hacer con simplemente observar sus historias y desarrollos en distintos países, como hizo Naomi Klein<sup>260</sup>, o como cualquiera puede hacer al comparar los hechos narrados por Castells para la crisis de los tigres asiáticos<sup>261</sup> y el mismo proceso desarrollado de modo prácticamente idéntico en Estados Unidos y Europa, aunque especialmente esta última, a partir de 2007.

Es por todo ello que a nadie le sorprenderá que, de todo el conjunto y las tipologías de riesgos, los económicos son los que se encuentran actualmente en el centro del debate y los que más atención y recursos reciben<sup>262</sup>; al fin y al cabo, en la ideología moderna se

---

<sup>258</sup> Wallerstein (1999).

<sup>259</sup> Frase de Mijaíl Gorbachov, en su alocución ante la ONU de 1988, citada en Castells (2001: 29).

<sup>260</sup> Klein (2007).

<sup>261</sup> Castells (2001: 248).

<sup>262</sup> World Economic Forum (2013: 16).

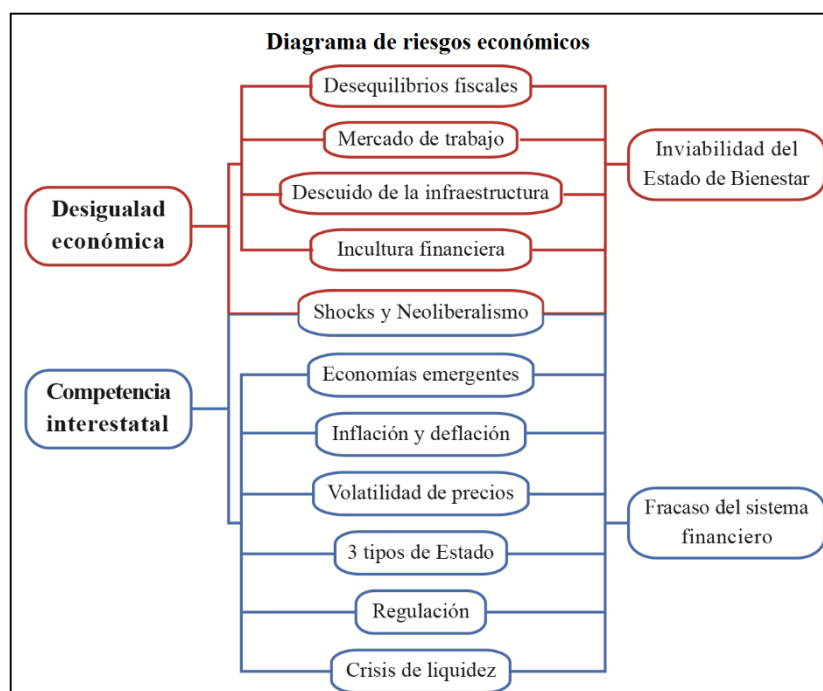
ha ido construyendo la noción de que el capitalismo es el centro del sistema y que de él es de donde surgen las mejores y las peores cosas. Así, arreglar la economía se ha vuelto reflejo de arreglar la política o la demografía, y el malestar de las finanzas rápidamente se traduce en problemas en la ciencia o la cultura.

Sin embargo, pese a esa centralidad de los riesgos económicos y los recursos destinados a su análisis, no se vislumbra la solución. Diversas escuelas de pensamiento siguen luchando a cabezazos contra la ideología neoliberal dominante, sin que unas ni otras consigan dar con la clave que permita reestructurar el sistema y evitar la crisis cíclica. Porque, en el fondo, sin esa crisis no habría capitalismo y este hace ricos a mucha gente en el poder, de modo que falta la voluntad política y económica como para ponerle límites como se hizo después de la crisis del 29. Y, como ha expuesto la teoría de élites a menudo, estas no quieren ir al cementerio a menos que se las obligue<sup>263</sup>.

Por todo ello, en este análisis se parte de dos procesos que condicionan en gran medida la economía capitalista que conocemos: la desigualdad en riqueza y la competencia económica en la arena intersocietal. Estos afectan a un abanico de doce peligros económicos de muy diversa índole, que interactúan entre si hasta llegar a la amenaza de las dos posibles consecuencias: el fracaso del sistema financiero y la inviabilidad del Estado del Bienestar.

---

<sup>263</sup> Pareto (1980); Veblen (2004).



### Procesos:

La **Desigualdad Económica** es, sin duda, uno de los temas sobre los que más se ha escrito desde la sociología<sup>264</sup> y la economía y ha servido de base a muchas teorías en ambas ciencias como las que aparecen a lo largo de la obra de Marx o Veblen. Sin embargo, que se haya llegado a publicar tanto al respecto no implica que estemos más cerca de encontrar una solución al problema, los indicadores señalan que la desigualdad económica de los países está aumentando a medida que la crisis daña a las clases medias. Es un proceso interno, distanciando ricos y pobres<sup>265</sup> cada vez más a partir de 2007<sup>266</sup>; sin embargo a nivel intersocietal no se da, debido a que los países en vías de desarrollo<sup>267</sup> avanzan económicamente más rápido que aquellos ya desarrollados, reduciéndose así la barrera

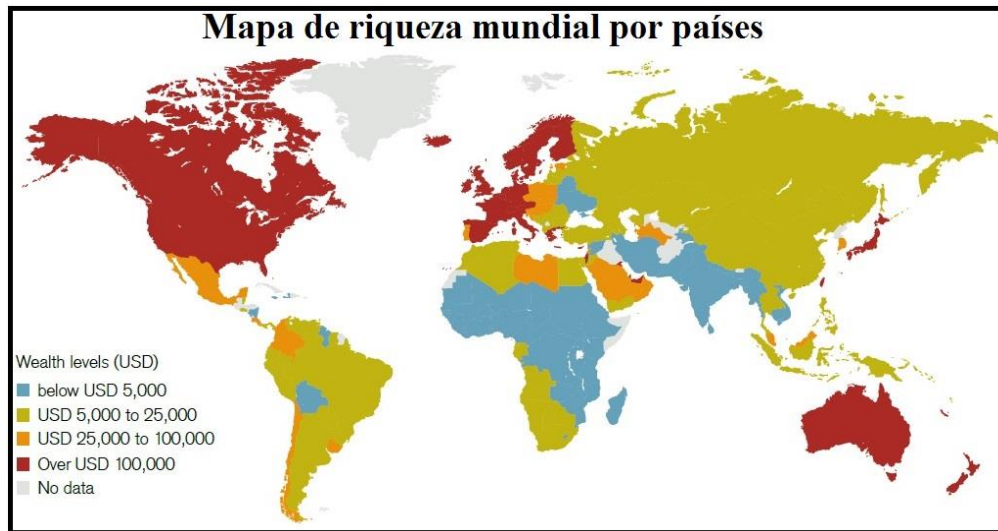
<sup>264</sup> Por ejemplo, Castells (2001: capítulo 2).

<sup>265</sup> Lamo de Espinosa (2010).

<sup>266</sup> Credit Suisse Research Institute (2014: 32).

<sup>267</sup> Aún cuando varios de los países considerados pobres hace unas décadas estén dejando de serlo, como el caso de China, muchos de los países que siguen estando en la escala más baja de riqueza intersocietal permanecen anclados allí y sin posibilidades reales de salir de su posición. Esto no se debe, probablemente a causas económicas ya que estas impulsan hacia la convergencia como señala Lamo de Espinosa (2010: 27), sino a una profunda ausencia de estabilidad política y seguridad. También, Cooper (2004).

entre unos y otros<sup>268</sup>. Pero, aunque la brecha entre países está siendo reducida, lo cierto es que aún hay grandes distancias entre unos países y otros:



Fuente: Credit Suisse Research Institute (2014: 10).

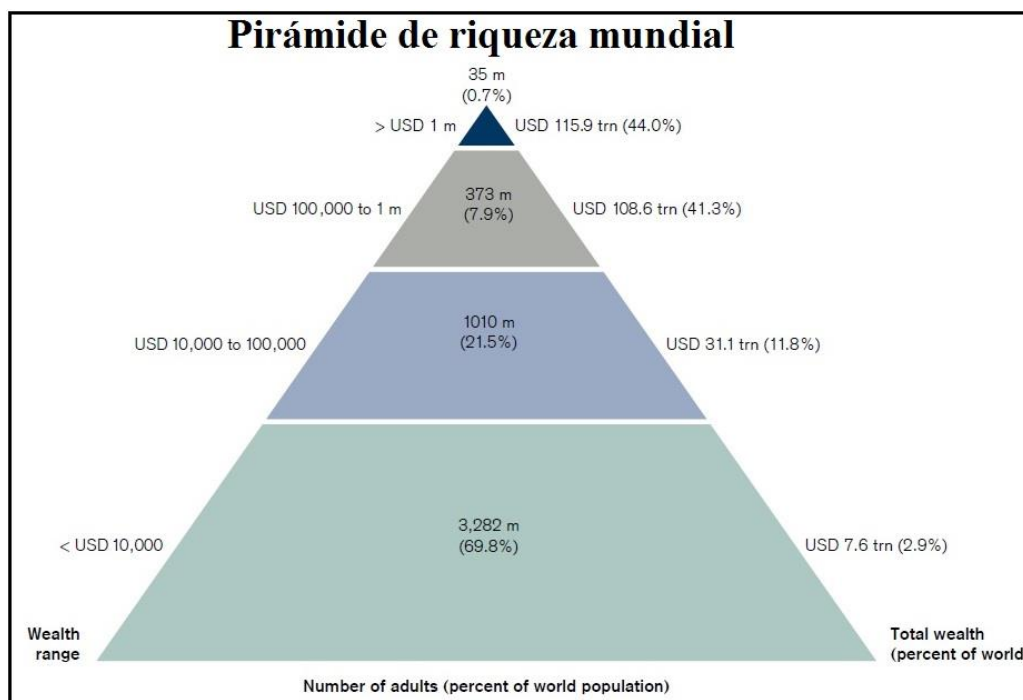
La desigualdad económica tiene efectos directos, como el empobrecimiento de la población y la dificultad de acceso a bienes, educación y servicios del sector más desfavorecido, que se va quedando atrás. Pero tiene enorme multitud de corolarios también, como la creciente separación entre los miembros de una sociedad cada vez menos cohesionada, la ruptura del contrato social que garantiza la paz social, insuficiente acceso de ciertos sectores a la sanidad (con los riesgos que ello implica para la salud pública), etc.

Sin embargo, probablemente uno de los efectos más preocupantes sea la correlación que guarda con la globalización. A medida que esta avanza, las clases más pudientes son capaces de mantenerse a la vanguardia tecnológica y cultural que les permite obtener el mayor beneficio posible y, crecientemente, se convierten en ciudadanos globalizados: pagan impuestos donde les conviene, viajan por el mundo de turismo, trabajan por todo el planeta, etc. Por el contrario, el margen inferior sigue atado a la localidad donde habita, limitado en su capacidad de expandirse y aprovechar las opciones que brinda la globalización. La consecuencia inevitable de esta globalización de los ricos y localización de los pobres es que la brecha de desigualdad aumenta, retroalimentando el proceso. Tomando la población mundial como un total, es fácil ver así la gran desigualdad entre unos pocos muy ricos y muchos con una capacidad adquisitiva mucho menor:

---

<sup>268</sup> World Economic Forum (2013: 17).





Fuente: Credit Suisse Research Institute (2014: 24).

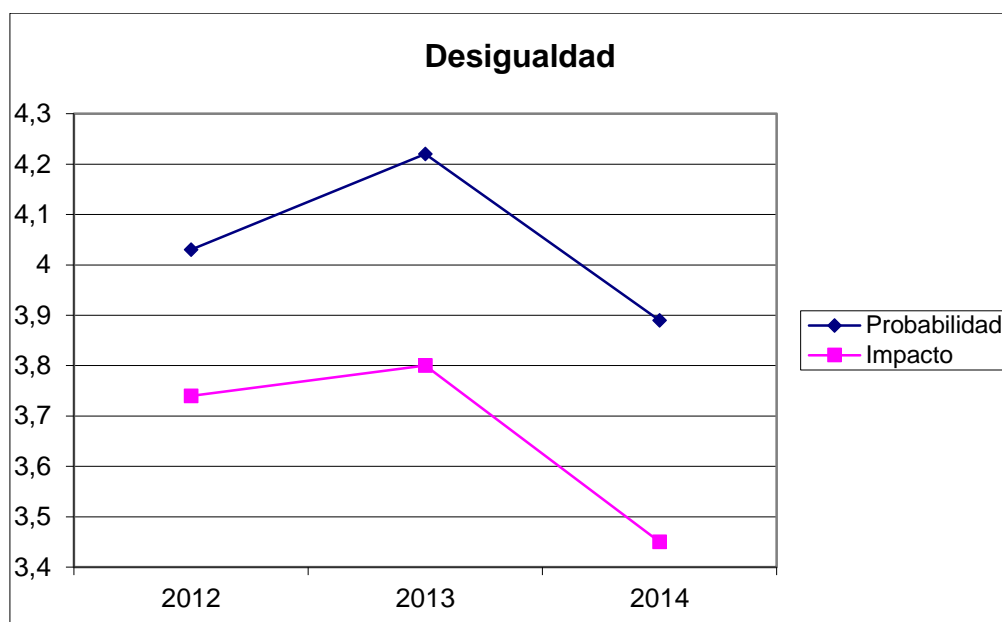
Un proceso que, inevitablemente, cambia el modo en que se lucha el conflicto entre clases y la medida en que cada una de ellas puede defender sus intereses, dejando a las inferiores aún más desprotegidas ante unas élites más resistentes a los medios tradicionales de presión (huelgas, paros, manifestaciones, etc.) al tener las cadenas de producción de sus empresas esparcidas por todo el mundo y siempre amenazando con deslocalizarlas aún más y llevarse con ellas el empleo.

La desigualdad económica, sin embargo, se alimenta principalmente no de la globalización, sino de la desaparición de las protecciones sociales. Así, como se muestra en el documental *Inside Job*<sup>269</sup>, a medida que desaparecen las barreras proteccionistas propias del Estado del Bienestar frente al avance de las políticas desreguladoras neoliberales, se permite que los ricos se enriquezcan en gran medida mientras que se empobrecen los que menos tienen. Al llevarse adelante este proceso desregulador por todo el mundo, potenciado por la economía globalizada en el que se inserta, la brecha entre ambos grupos sociales se incrementa enormemente.

Tanto es así que el World Economic Forum analiza continuamente el riesgo de la desigualdad económica, que definen como *"la ampliación de las distancias entre los*

<sup>269</sup> Ferguson (2010).

*ciudadanos más ricos y los más pobres*"<sup>270</sup>. Es el riesgo considerado como más probable de toda la colección en 2013 y en 2014, y en ese año lo consideraron el cuarto riesgo que mayor peligro supone<sup>271</sup>. La progresión de la probabilidad de riesgo y su impacto, muestra que ha crecido ligeramente en ambos campos, aunque al ser un proceso más sistémico no varía de modo rápido, potenciado por el hecho de que se encuentra próximo a los valores máximos y todas las mediciones han sido hechas durante la crisis:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>272</sup>.

El segundo proceso que tiene que ver con el de la desigualdad es el de la **Competencia Económica Intersocietal**. Los países en vías de desarrollo cada vez están más próximos a los países desarrollados en términos económicos. Así, aunque el FMI indica que el crecimiento económico se está ralentizando globalmente<sup>273</sup>, no pierde velocidad al mismo ritmo por todo el mundo, lo cual implica que el espacio que ocupan en el campo económico global los países en vías de desarrollo está aumentando. Esto lleva al choque entre los distintos países por motivos económicos, como muestra las numerosas denuncias hechas por Estados Unidos para que China respete los sistemas de propiedad intelectual y de patentes.

<sup>270</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>271</sup> World Economic Forum (2014: 9).

<sup>272</sup> En World Economic Forum (2015) lo convierten en proceso y, por tanto, no hay datos.

<sup>273</sup> Fondo Monetario Internacional, citado por el World Economic Forum (2013: 17).

El creciente peso de estos países implica que querrán redefinir las reglas del juego como a ellos les interese y tienen un poder creciente para hacerlo. El cambio en el número de asientos que corresponde a los países del Fondo Monetario Internacional es un buen ejemplo de esto, a medida que países desarrollados pierden asientos que son ocupados por países en vías de desarrollo, o la creciente sustitución del G-7 por el G-8 primero y, ahora, por el G-20.

Esta redefinición es un conflicto de primera magnitud, en la medida en que conlleva la reconstrucción del *status quo* del poder en la arena intersocietal y eso implica que unos ganan y otros pierden. Por mucho que China mantenga su doctrina del ascenso pacífico<sup>274</sup>, su crecimiento genera numerosos conflictos (no militares en la mayor parte de sus casos, pero no por ello menos peligrosos) que el campo intersocietal debe manejar como mejor pueda para evitar que se transformen de riesgos futuros a peligros actuales, especialmente en la medida en que pueda coincidir con el paso de ciclos de bonanza económica a ciclos de escasez y se acumule con otros peligros económicos. Además, este choque puede traducirse en toda suerte de conflictos de otras clases en el futuro<sup>275</sup>.

El proceso de reestructuración económica global llevará a que cambien las reglas del juego que, hoy por hoy, se consideran como dadas y estables. El World Economic Forum ya considera como un riesgo a analizar el hecho de que el dólar americano pierda su posición central como moneda del campo intersocietal<sup>276</sup>. Esto implicaría más reformas en la estructuración de las instituciones globales así como del comercio global, en la medida en que organismos como la Reserva Federal pierdan importancia al perderla la moneda que depende de ellos, y surja en su lugar otros organismos e instituciones alternativas.

### **Peligros:**

Estos dos procesos económicos crean un amplio abanico de peligros que hay que afrontar con cuidado. El primero es el riesgo a que se produzcan **Desequilibrios Fiscales Crónicos**, que en el World Economic Forum definen como: *"el fracaso a la hora de*

---

<sup>274</sup> Castells (2001: 320) señala que esta doctrina es, justamente, una de las base de su definición del Estado desarrollista y la única doctrina que un Estado pequeño puede esgrimir para crecer sin resultar amenazante para las potencias que dominan el campo intersocietal.

<sup>275</sup> Council on Foreign Relations (2008: 2).

<sup>276</sup> World Economic Forum (2014).

*manejar las excesivas deudas del gobierno*"<sup>277</sup>. Esto implica reabrir el debate sobre el aparato estatal y su financiación y, por tanto, de los límites del Estado de Bienestar, ligado al manejo de la desigualdad en el interior de la sociedad y los problemas que entraña su aumento.

Sin embargo, el principal problema a la hora de enfrentarse a este riesgo no es un hecho, sino la percepción del mismo: ¿cuándo se considera que la balanza está completamente desequilibrada? Una visión económica neoliberal pondría un límite muy distinto a una keynesiana y ninguna de las dos tiene forma de demostrar objetivamente su razón al partir de principios y valores diferentes. Incluso echando un vistazo a la realidad de la proporción de deuda comparada con el PIB de los países del G-20, en teoría los más ricos y exitosos, existe una gran disparidad en este indicador entre unos y otros, según los modelos sociales que hayan adoptado. Cogiendo los últimos datos disponibles del Banco Mundial:

	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Alemania</b>	47,6	55,6	55,3	55,2
<b>Arabia Saudí</b>	No	No	No	No
<b>Argentina</b>	No	No	No	No
<b>Australia</b>	24,1	29,3	30,6	40,5
<b>Brasil</b>	60	52,2	52,8	No
<b>Canadá</b>	52,6	52,7	52,5	53,5
<b>China</b>	No	No	No	No
<b>Corea del Sur</b>	No	No	No	No
<b>Estados Unidos</b>	65,2	74,1	78,9	94,3
<b>Francia</b>	84,9	89,1	93,7	100,9
<b>India</b>	54,3	50,4	48,5	49,7
<b>Indonesia</b>	28,4	26	26,2	No
<b>Italia</b>	119,1	117,7	110,8	126,2
<b>Japón</b>	166,8	174,8	189,8	196
<b>Méjico</b>	No	No	No	No
<b>Reino Unido</b>	72,2	85,5	99,8	97,2
<b>Rusia</b>	8,7	9,1	9,3	9,4
<b>Sudáfrica</b>	No	No	No	No
<b>Turquía</b>	53,6	50,9	45,9	45,1
<b>Unión Europea</b>	No	No	No	No

Fuente: Banco Mundial, indicador "central government debt, total (% of GDP)", accedida el 17 de Febrero de 2015: <http://data.worldbank.org/indicador/GC.DOD.TOTL.GD.ZS>

<sup>277</sup> World Economic Forum (2013: 46).

Hay países con una deuda muy baja comparada con su potencia económica, como Rusia o Australia, junto a otros con deudas muy elevadas como Italia, Francia o Japón. Por tanto, el grado de endeudamiento del gobierno central no está claramente relacionado con el éxito económico del país. La cara inversa, la situación de los llamados PIIGS (estrellas de la crisis actual) muestra lo siguiente:

	2009	2010	2011	2012
<b>España</b>	46,7	48,7	56,1	65,9
<b>Grecia</b>	136,9	129,9	106,5	163,6
<b>Irlanda</b>	69,3	86,4	102	120,5
<b>Italia</b>	119,1	117,7	110,8	126,2
<b>Portugal</b>	91,1	94,6	92,5	122,8

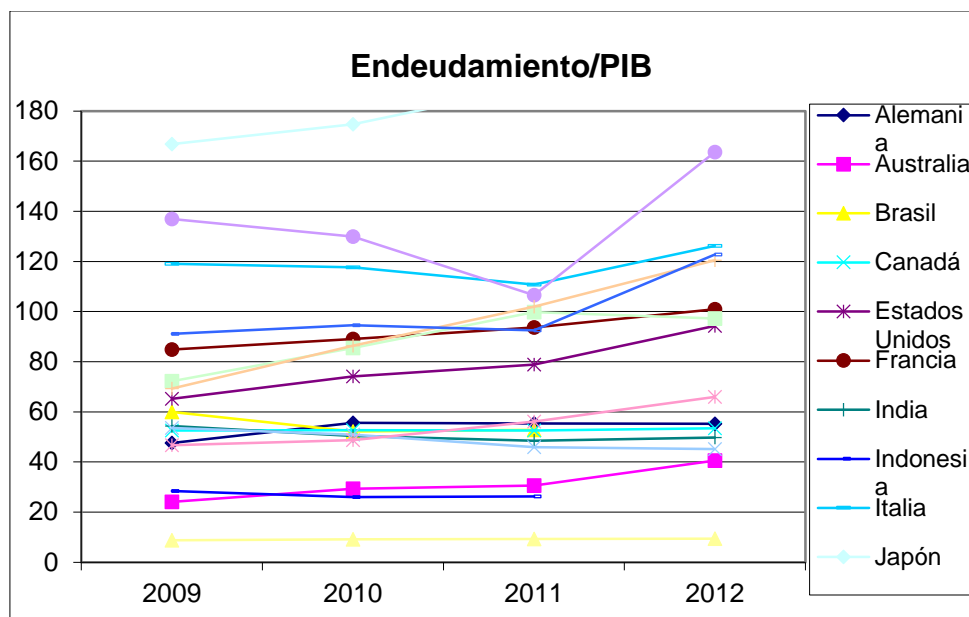
Fuente: Banco Mundial, indicador "central government debt, total (% of GDP)", accedida el 17 de Febrero de 2015: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS>

También en este conjunto hay grandes divergencias, si bien es cierto que el nivel de endeudamiento en general es alto. Pero no es igual de alto en España que en Grecia. El mayor endeudamiento heleno<sup>278</sup> debería ser reflejo de su crisis y, por tanto, de su mayor acercamiento a cumplir el riesgo, sin embargo Irlanda es usada como ejemplo a menudo de la salida de la crisis y su nivel de endeudamiento es prácticamente igual al de Italia o Portugal y no se encuentra tan distante del griego.

Pero, cogiendo el conjunto de todos estos países para los que hay datos surge una dinámica que, si bien no se cumple en todos los casos, se hace visible en general:

---

<sup>278</sup> Sabemos por las declaraciones del Fondo Monetario Internacional a raíz de las auditorías posteriores al ascenso de Syriza que la situación de la deuda griega es probablemente mucho más grave de lo que recogen estos datos, hasta el punto de considerarse insostenible. Sin embargo, la del Banco Mundial, aunque sea solo hasta 2012, es una base de datos más amplia que permite comparar casi todos los países y por eso ha sido elegida.



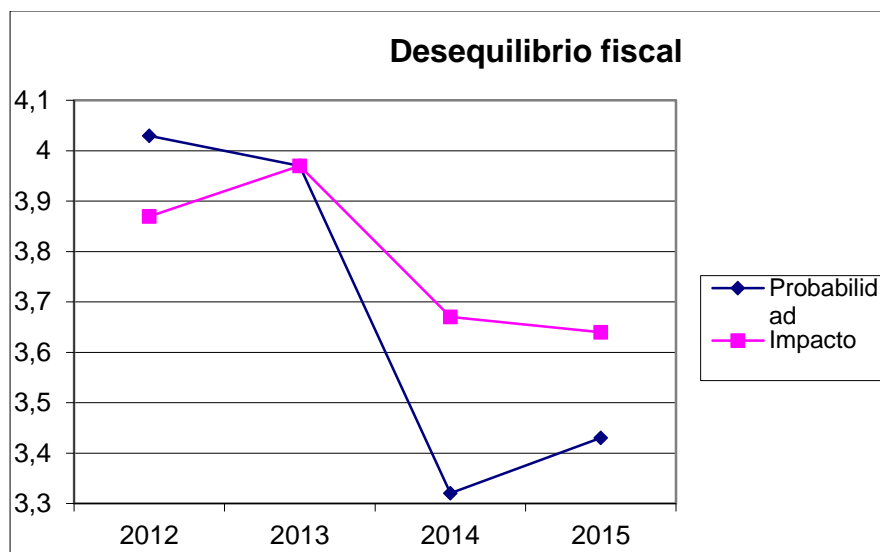
Fuente: elaboración propia con los datos anteriores del Banco Mundial.

Así, hay una tendencia general a que todos mantengan o aumenten sus niveles de endeudamiento a lo largo de los últimos cuatro años. Es el caso de países en crisis como Irlanda, pero también de aquellos fuera de la misma, como Australia y, especialmente, Japón. Hay excepciones, desde luego India y Turquía han logrado reducir su endeudamiento desde 2009, pero incluso Estados que siguen el modelo de intervención propiciado por el FMI (como Portugal o Irlanda) han visto sus deudas crecer.

Resulta claro, por tanto, que aunque el riesgo a que se produzcan desequilibrios fiscales crónicos es real (hay un límite a los gastos que cualquier sistema económico puede soportar), es muy maleable y difícil de prever. Lo cual complica enormemente la labor de enfrentarse al mismo, aun cuando los expertos en 2013 lo consideraban el segundo riesgo más probable y el tercero con mayor impacto<sup>279</sup>, y en 2014 lo consideraban ligeramente menos probable pero el que mayor impacto tendría de todos<sup>280</sup>. Lo cual nos arrojaría un cuadro de la evolución del riesgo tal que:

<sup>279</sup> World Economic Forum (2013; 10).

<sup>280</sup> World Economic Forum (2014: 17).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

El siguiente peligro está en los cambios en el **Mercado de Trabajo** y en el paro. En el World Economic Forum definen este problema como: *"un alto nivel mantenido de desempleo o de empleo precario que es de naturaleza estructural en vez de cíclica"*<sup>281</sup>. Es lo que la Organización Mundial del Trabajo anuncia que depara el futuro, con unas tasas de desempleo que sólo en 2013 se incrementaron en 5 millones de parados, que se están cebando especialmente con los jóvenes y agravan los problemas del desempleo de larga duración, a lo cual hay que añadir un 48 % de empleo de baja calidad<sup>282</sup>.



Fuente: International Labour Organization (2014: 14).

<sup>281</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>282</sup> International Labour Organization (2014: 9).

Las clases más pudientes se han ido globalizando como parte del proceso de desigualdad económica, mientras que las clases más pobres se mantienen ancladas a sus localidades; esto genera una disparidad no sólo de riqueza y conocimientos, sino de oportunidades laborales. El comienzo está en los numerosos procesos de deslocalización de las empresas, que movían los empleos más intensivos en mano de obra de los países originales a aquellos donde fuese más barata. Se creó así una bolsa de desempleados de bajo nivel formativo cuyas oportunidades de encontrar empleo dependían directamente de su capacidad para volver a formarse para aquellos trabajos que todavía no era apropiado deslocalizar. Pero, a medida que la sociedad de la información se ha ido asentando<sup>283</sup>, los empleos que se mantienen en las zonas avanzadas son aquellos que requieren mayores niveles de formación, capacidad de análisis y evaluación de datos y habilidad para tomar decisiones acertadas. Con ello, esa bolsa de "inadaptados económicos" ha ido creciendo a medida que los servicios comenzaban a deslocalizarse también<sup>284</sup>, creando cambios en el mercado de trabajo que muchos ciudadanos no eran capaces de afrontar.

En el otro extremo del espectro, las clases superiores han aprovechado esa construcción global de industria y servicios para usar su movilidad y globalización para acceder a los puestos de dirección y toma de decisiones donde les conviene, incrementando la disparidad entre ellos y las clases más necesitadas. Al convertirse en ciudadanos globalizados, sus vínculos con las sociedades civiles locales y las necesidades de las mismas decrecen y, con ello, su interés en mantener el contrato social que garantiza una paz social que ya no necesitan tanto porque, si hay problemas en un sitio, pueden mudarse a otro.

Se ha creado así una creciente interrelación entre los mercados de trabajo de todo el mundo, en la medida en que se crean puestos centrales y no centrales en una red de producción globalizada. Por supuesto, esto no implica que haya un mercado de trabajo mundial único, pero sí que existe una capa de mercado de trabajo global que se interconecta con los mercados de trabajo locales. Y, en la medida en que esas dos relaciones se desajustan y modifican, dejan a amplios sectores de la sociedad en posiciones inadecuadas para moverse dentro del nuevo modelo de sociedades avanzadas, cada vez menos

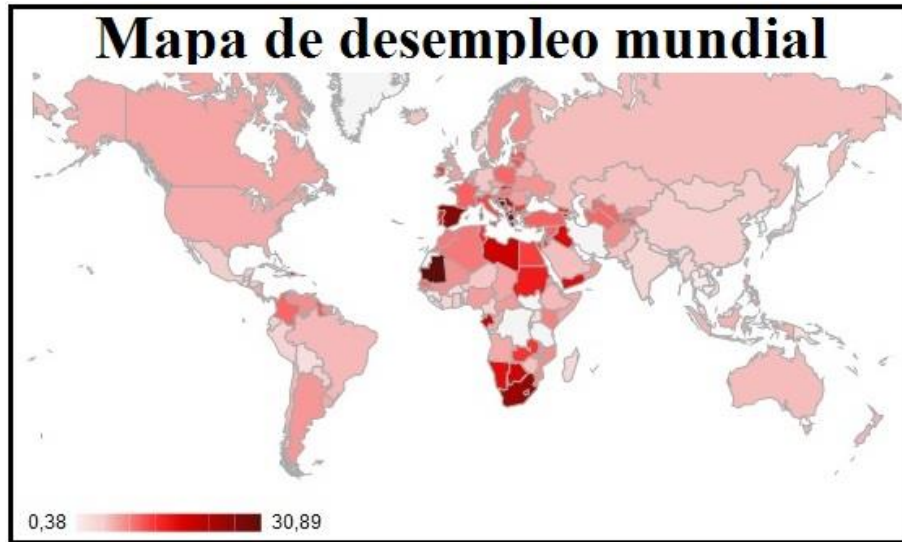
---

<sup>283</sup> Castells (1996: capítulos 3 y 4) desarrolla este modelo.

<sup>284</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 32).



industrializadas y más volcadas en los sectores informacionales. El resultado es que la inserción de los mercados locales y los globales está siendo muy problemática, agravada por una crisis económica prolongada a escala mundial que ha hecho desaparecer muchos empleos:



Fuente: International Labour Organization, accedida el 12 de Enero de 2015 [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS\\_233936/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_233936/lang-en/index.htm)

En la medida en que los dos sectores, adaptados y no adaptados a las necesidades del creciente mercado de trabajo informacional, se enfrenten surgirán muchos conflictos difíciles de resolver por el distinto grado de implicación de ambos grupos en su solución. Si la opción de unos es recoger todo y mudarse con escasa pérdida y los otros no tienen la posibilidad de responder, los modelos tradicionales de lucha como los sindicatos o las huelgas pierden fuerza y eficacia y, con ello, las herramientas de los más débiles para defender sus intereses se reducen.

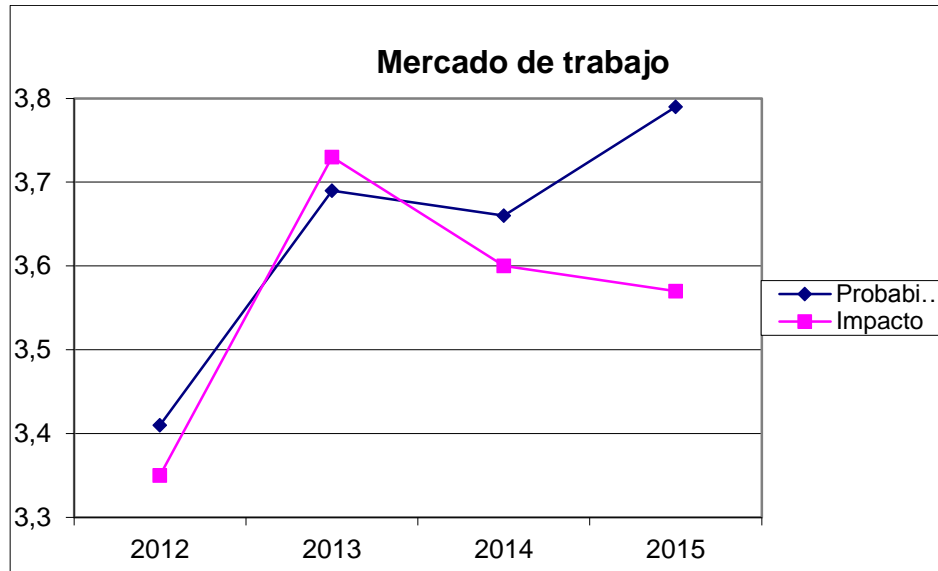
Los datos del World Economic Forum al respecto indican que es el tercer riesgo que más creció en impacto de 2012 a 2013<sup>285</sup>, y para 2014 ya es el cuarto con mayor impacto y el segundo riesgo que mayor peligro supone; además, en 2014 se considera como el tercer riesgo más probable<sup>286</sup>. Todo lo cual lleva a que en ese mismo informe se hable de que surge el riesgo de que empiecen a aparecer generaciones perdidas en el mercado laboral<sup>287</sup>, bien porque ya sean incapaces de adaptarse a las novedades del mundo

<sup>285</sup> World Economic Forum (2013: 11).

<sup>286</sup> World Economic Forum (2014: 9 y 17).

<sup>287</sup> World Economic Forum (2014: 33).

cambiante, o bien porque no tengan nichos que ocupar en un mercado que se ha modificado tanto que ha destruido esos empleos:



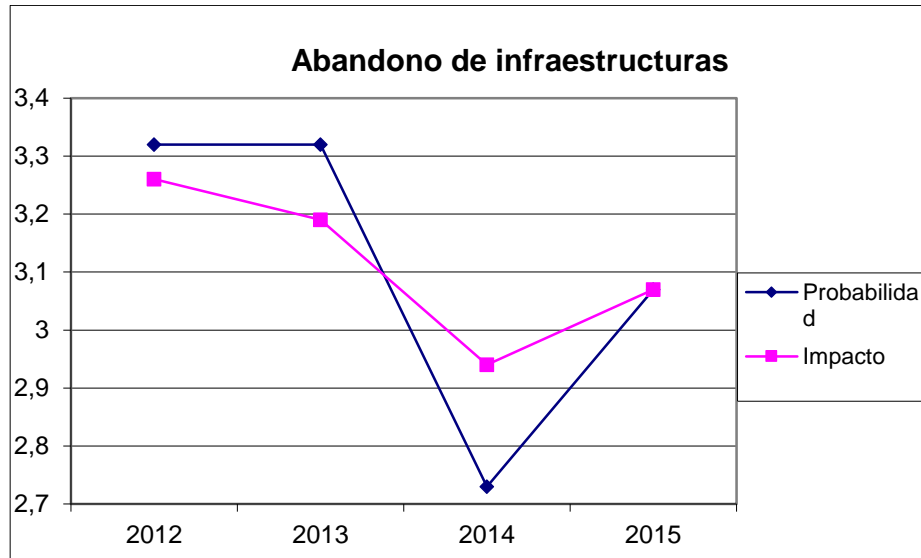
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

Esta separación entre los ricos globalizados y los pobres localizados tiene otro efecto: el **Descuido de las Infraestructuras**. En el World Economic Forum definen este riesgo como: *"fracaso crónico a la hora de invertir, mejorar y asegurar adecuadamente las redes de infraestructura"*<sup>288</sup>.

Así, en la medida en que las clases sociales pudientes se vuelven globales, muchas de las infraestructuras cotidianas pueden verse abandonadas porque no las consideren necesarias. La relación entre clase social y calidad de la infraestructura es fácil de constatar en una rápida visita a uno de los barrios pobres de cualquier ciudad, donde las calles, los colegios, los edificios, etc. son todos de menor calidad y cuentan con recursos y equipamiento anticuado e insuficiente. Este proceso de degradación de las infraestructuras públicas puede irse extendiendo cuando las clases pudientes no las usen (prefiriendo hospitales privados frente a los públicos, por ejemplo) y se haya ido rompiendo el vínculo que los unía a los pobres de un lugar; así decrece el apoyo de ese sector influyente a la hora de invertir en mantenerlas en buen estado, ya que no necesitan la paz social que "compraban" con esas infraestructuras.

<sup>288</sup> World Economic Forum (2013: 46).

En términos de probabilidad e impacto, el World Economic Forum lo ha valorado tal que:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

El siguiente riesgo es la **Falta de Conocimientos Financieros** adecuados para un mundo donde el impacto y el peso económico de este sector aumentan. No hay que olvidar que la actual crisis comenzó como una crisis financiera en 2007 debido a las hipotecas de baja calidad que se concedían en Estados Unidos, que eventualmente llevaría a la quiebra de una de las grandes firmas como era Lehman Brothers.

Esta falta es un riesgo con dos caras. Por un lado, implica que los sectores de la sociedad con menos conocimientos pierden muchas oportunidades de negocio que derivan de este sector en expansión. Lo cual redundaría en que permanezcan anclados en su clase, con una creciente dificultad para romper las barreras y lograr un ascenso social. Todo lo cual constituye una discriminación muy fuerte *de facto*, ya que la igualdad legal desaparece debido a la barrera de acceso en forma de *know-how* que implica poder ejercer esa igualdad ya que, por su alto coste, estos conocimientos no están a disposición de todo el mundo.

La otra es la vulnerabilidad que implica para el sector de la población que posee ese desconocimiento. El escándalo de las preferentes es demostración práctica de cómo el conocimiento y desconocimiento de las reglas del mercado financiero pueden colocar en posiciones de inferioridad y debilidad a sectores muy amplios de la sociedad, sometidos a unas reglas que no conocen en un juego que no es el suyo.

Todo lo cual se agrava al tener en cuenta que el funcionamiento de los mercados bursátiles resulta cada vez más difícil de prever debido al increíble aumento del número de transacciones, actores involucrados y la inmediatez de las mismas. Un crecimiento que ha hecho que el mercado financiero resulte cada vez más difícil de comprender, e incluso de regular en un mundo de economías globalizadas donde los flujos de bienes, capitales y trabajo se producen más allá del control estatal<sup>289</sup>.

Los conocimientos financieros están muy ligados al abuso del sistema económico en su modo más tradicional: la evasión de impuestos. La Unión Europea pierde miles de millones de Euros al año debido al problema de la evasión fiscal, lo cual ha llevado a que la Comisión y el Parlamento inicien los movimientos para luchar contra paraísos fiscales. Pero esta existe también fuera de los paraísos fiscales, en la llamada "contabilidad creativa" que sirve para que el dinero obtenido tribute en la menor cantidad posible a través del uso de fundaciones o cualquier otro medio que permita desgravar o evitar que Hacienda fiscalice las cantidades correspondientes. Esto es un abuso del conocimiento financiero, que una vez más contribuye a aumentar la diferencia entre ricos y pobres debido a que unos poseen unas herramientas que los otros no tienen, permitiéndoles explotar un sistema tributario cuyo peso principal pasa a recaer sobre las clases medias, debilitadas por la crisis.

Finalmente, el propio funcionamiento del mercado financiero puede engendrar riesgos de clase económica, potenciados por el desconocimiento del mismo. Esto se debe a la opacidad y velocidad con la que operan los mercados bursátiles globales<sup>290</sup>, con millones de operaciones por segundo. Esto implica que pueden ser creadores de una gran inestabilidad a medida que introducen o retiran la inversión extranjera en un país, o atacan su moneda. Así, a mayor independencia y falta de control tiene el mercado, más capacidad tienen para generar riesgos sociales, pero irónicamente también suele generar unos beneficios económicos superiores. El caso de la Crisis de los Tigres Asiáticos en 1997 es buen ejemplo del riesgo que supone para los Estados depender de una inversión extranjera tan volátil<sup>291</sup>.

---

<sup>289</sup> Castells (2001: 251).

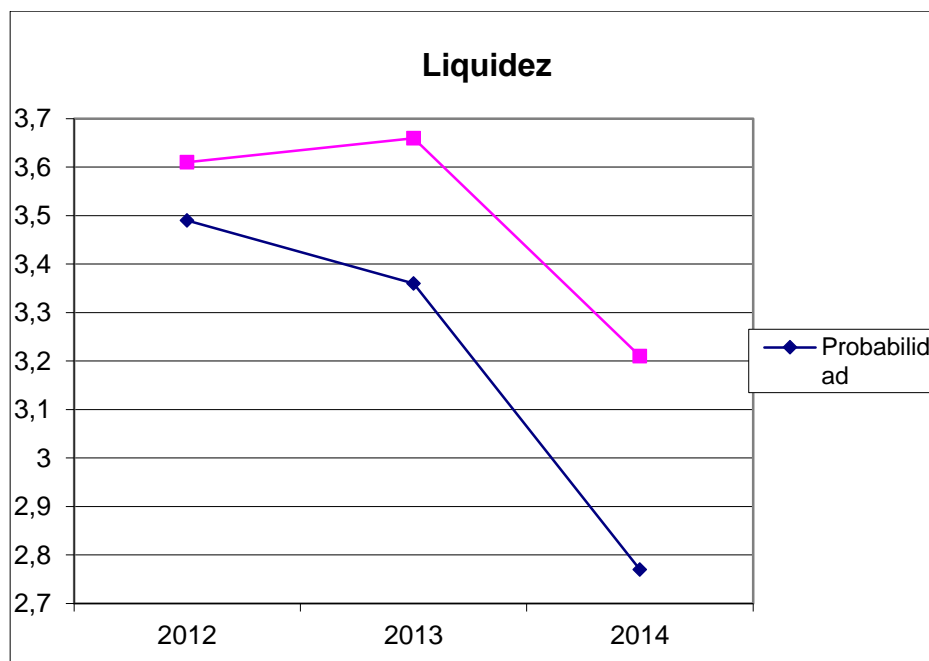
<sup>290</sup> Lamo de Espinosa (2010: 63).

<sup>291</sup> Castells (2001) la analiza.

Relacionado con el mercado financiero está el riesgo a que se produzcan **Crisis de Liquidez**. El World Economic Forum lo define como: "*escasez recurrente de recursos financieros de bancos y mercados de capital*"<sup>292</sup>. Es algo que hemos visto con la actual crisis económica, cuando la confianza de los bancos en sus deudores llevó a que estos cerrasen el grifo de los préstamos y, con ello, cortasen gravemente el flujo de capital a los sectores más necesitados; incluso después del rescate a la banca, la liquidez siguió escaseando. Y cómo no mencionar, en la misma línea, los problemas de los países que más fueron afectados por la crisis para acceder a los mercados de capital y financiar con ellos sus deudas con un interés razonable.

Por la naturaleza cíclica del capitalismo, antes o después llegarán nuevas crisis (o esta puede volver a agravarse) y, con ellas, la escasez de liquidez. La clave es si se vuelve una amenaza sistémica recurrente y, en caso de hacerlo, con cuanta frecuencia. La globalización económica actual vive parcialmente de la fuerza del mercado financiero y, si se corta el flujo de dinero ese mercado (y los demás, cada vez más vinculados a él) se resiente, iniciando o agravando procesos de crisis en distintas partes del planeta.

En términos de valoración numérica:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>293</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2015), por lo que no hay datos disponibles.

El **Neoliberalismo** es una fuente de riesgos en si mismo, en la medida en que esta teoría se ha convertido en hegemónica en las instituciones que manejan gran parte de la gobernanza económica global (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial del Comercio...) que la aceptan como dogma de fe cuando, a la hora de la verdad, la teoría neoliberal sigue sin estar demostrada empíricamente y tiene, por ello, más de ideología que realmente de economía científica.

Naomi Klein<sup>294</sup> expone cómo el neoliberalismo se ha ido aprovechando de los sucesivos *shocks* sociales que ha habido en el mundo (crisis bancarias, guerras, terremotos, dictaduras...) para ir imponiendo su ideología y sus medidas sobre poblaciones que lejos estaban de haberlas querido o aceptado en condiciones normales pero que, en pleno impacto de la tragedia, son incapaces de organizarse para resistir. Así, los ideólogos neoliberales aprovechan el momento de desarticulación social para introducir sus reformas, venciendo así a una sociedad civil que se oponía. Lo cual lleva a Naomi Klein a decir que el propio neoliberalismo resulta un riesgo en la medida en que aprovecha y favorece la aparición de toda suerte de catástrofes para poder extender su ideología y sus medidas.

Incluso sin llegar a los límites a los que llega Naomi Klein, está claro que el neoliberalismo favorece la desaparición o reducción del Estado y su capacidad de intervención en la economía. Esto implica que un país menos intervencionista es menos capaz de actuar como amortiguador para las sucesivas crisis y deja a sectores cada vez mayores de su población sin ningún tipo de protección social ni ayuda. Al hacer esto, crece la desigualdad económica y también se fortalece la aparición de otros riesgos como enfermedades epidémicas al haber amplios sectores de la población que no se pueden tratar de ellas y las contagian. Al fin y al cabo, el trabajo del Estado es proteger la sociedad y, con menos financiación, menor es su capacidad de hacer frente a los riesgos.

Así, cuando se produce una crisis económica, el Estado se encuentra con menos herramientas para poder afrontarla y con una capacidad de maniobra reducida. Lo cual significa que tiene menos éxito a la hora de combatirla que otros de su entorno que puedan estar mejor preparados, con un sistema económico más regulado. El análisis de Castells de la crisis de los Tigres Asiáticos a finales de los 90 es claro al respecto, al mostrar por ejemplo cómo la crisis golpeó de lleno a un Hong Kong muy liberalizado y desregulado y,

---

<sup>294</sup> Klein (2007).

en cambio, tuvo un efecto mucho menor en Singapur, con un entorno mucho más controlado y que siguió creciendo pese a la situación de crisis generalizada<sup>295</sup>.

Todo lo cual convierte al neoliberalismo en un riesgos social en si mismo o, como mínimo, en un potenciador en impacto y probabilidad de muchos otros riesgos.

La geopolítica también puede suponer una fuente de riesgos económicos, debido a los problemas que plantea la inserción en el sistema de las **Economías Emergentes**. El hecho de que los países del BRICS<sup>296</sup> estén cada vez más cerca de posiciones centrales en el capitalismo-mundo<sup>297</sup> significa que su capacidad de modificar el sistema aumenta y que están interesados en que este refleje de modo más adecuado su posición en el mismo<sup>298</sup>. Lo cual implica redefinir los equilibrios de poder dentro de las instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial de modo que les asignen la cantidad correspondientes de votos e influencia<sup>299</sup> o el surgimiento de nuevas instituciones como el reciente banco de inversión chino; esto conlleva que, para que ellos puedan tener más poder global, otros deben renunciar a partes del que tenían.

Con lo cual, la creciente emergencia de las economías de los países en vías de desarrollo plantea un desafío al conjunto de todo el sistema y al *status quo* que se ha construido con él. Va a llevar a la aparición de nuevos conflictos a medida que se construye un nuevo equilibrio, que pueden traducirse en multitud de problemas económicos en distintas áreas.

Sin embargo, el empuje de los países emergentes también supone un riesgo en caso de que se produzca una seria desaceleración. Esta cara del riesgo es definido así por el World Economic Forum como: "*el frenazo abrupto de una economía emergente crítica*"<sup>300</sup> y es considerado como el cuarto riesgo que más creció en impacto y probabilidad desde la edición de 2012 a 2013<sup>301</sup>. Este frenazo supondría así un grave riesgo para la economía

---

<sup>295</sup> Castells (2001: 328-335).

<sup>296</sup> Acrónimo que se refiere a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

<sup>297</sup> Wallerstein (1999).

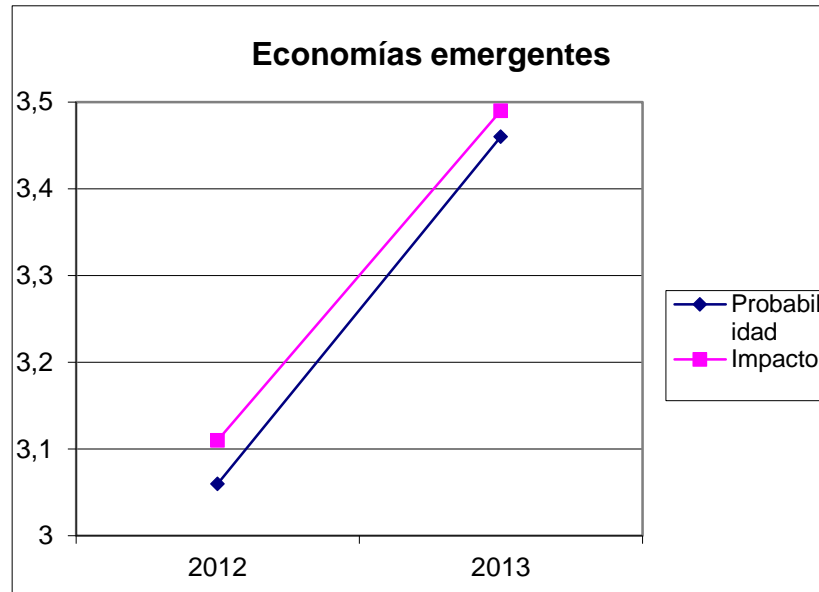
<sup>298</sup> Aunque lo he introducido como riesgo económico ya que de momento no se ha manifestado de otra forma, estos cambios de poder relativos debido al ascenso del BRIC afectan a todos los aspectos del poder en el campo intersocietal, como indica el Council on Foreign Relations (2008: 2).

<sup>299</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 36).

<sup>300</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>301</sup> World Economic Forum (2013: 11).

mundial en su conjunto, al desaparecer una de las fuentes de crecimiento global que, a través de los mecanismos de interdependencia que abarcan a los distintos países del mundo, iniciaría potencialmente un efecto bola de nieve que frenase el crecimiento del resto del mundo. Lo cual se ve claramente en la disposición gráfica:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>302</sup>.

Relacionado con esto está el riesgo de que las economías emergentes caigan en mecanismos de nacionalización unilateral de los recursos de los que disponen, modificando así el conjunto del entramado económico que los produce y utiliza. Este riesgo contribuye a crear un mayor caos en el equilibrio entre países y su continua competencia por la hegemonía económica, al tratarse de Estados que rompen las reglas del juego que se defienden desde el campo intersocietal y las instituciones que lo manejan, creando así conflictos con aquellos países que sí las aceptan.

Este es un riesgo que se produce con cierta frecuencia, como muestra la nacionalización del petróleo en Venezuela. El World Economic Forum define esta cara del riesgo como: *"movimientos unilaterales por parte de los Estados para prohibir la exportación de bienes clave, acumular reservas y expropiar recursos naturales"*<sup>303</sup>. En su valoración, es el segundo riesgo que más creció en impacto desde 2012 a 2013<sup>304</sup>, lo cual refuerza la importancia que tienen los riesgos derivados de los países emergentes en el

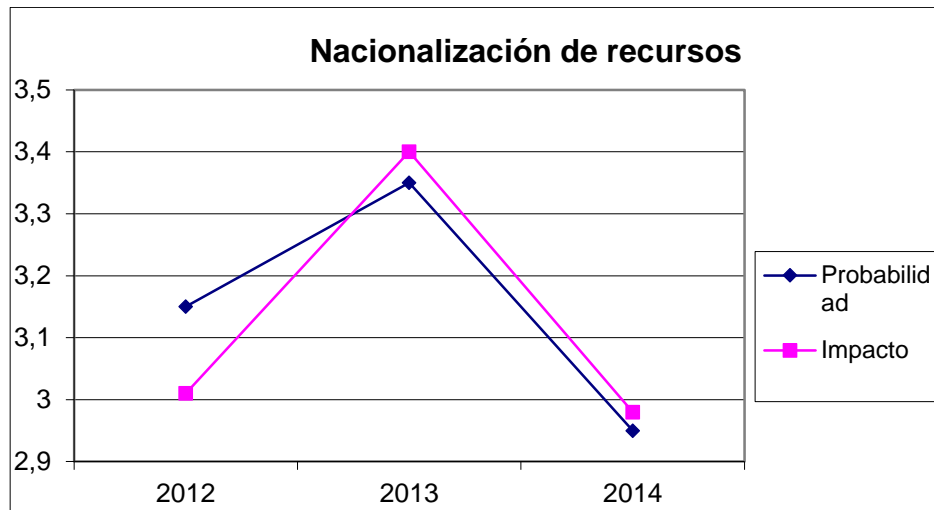
<sup>302</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014 y 2015) y, por ello, no hay datos.

<sup>303</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>304</sup> World Economic Forum (2013: 11).



entramado económico global. Y, aunque no lo hiciera tanto, también creció en probabilidad a ojos de los expertos:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>305</sup>.

La nacionalización unilateral de recursos y los problemas de las economías emergentes tienen una correlación clara además con la **Volatilidad en los Precios de la Energía y la Agricultura**. Las obras de ficción política, novelas y cine, llevan años hablando de la aparición de guerras y conflictos internacionales por la escasez de petróleo o de agua potable y no están del todo desacertados. En un mundo en el que la población continúa creciendo y donde el despegue económico de los nuevos países emergentes está aumentando la demanda de energía, el hecho de que los modelos energéticos se basen en fuentes no renovables va a influir en el precio de las mismas. A medida que sube la demanda, sube el precio, especialmente si la oferta se va reduciendo, llevando a la aparición de problemas de abastecimiento<sup>306</sup>.

Esto ha llevado a que la energía se convierta en una herramienta de política intersocietal de primer orden, que ha sido manejada con éxito en numerosas ocasiones por distintos países (como Rusia) para avanzar en sus agendas globales. Surge en respuesta la necesidad de construir nuevos medios de generación y distribución de la energía que permitan una mayor independencia energética, como el *fracking*, los cuales a su vez

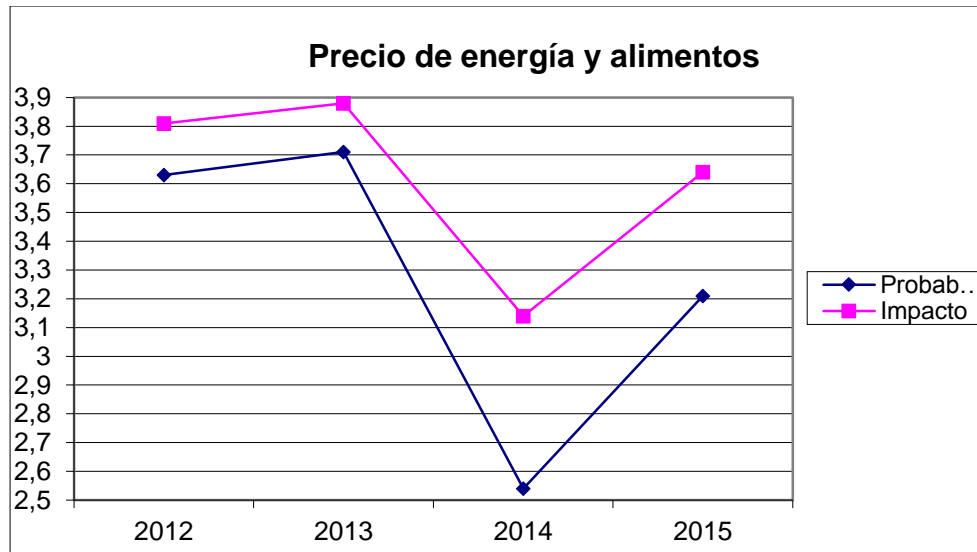
<sup>305</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2015) y, por ello, no hay datos.

<sup>306</sup> Lamo de Espinosa (2010: 62); World Economic Forum (2012: 33).

plantean otros riesgos de clase ecológica y que no solucionan el problema sino que sólo retrasan la fecha de caducidad de un modelo obsoleto.

Pero, en la medida en que sigan primando las energías no renovables y haya una cantidad limitada de tierra que se puede cultivar, el precio de los mismos bienes continuará creciendo y, con ello, todos sus derivados, llevando al sistema económico a una inflación creciente a medida que se produzca escasez de recursos básicos.

Ante esta situación, no existe un conjunto de instituciones u organismos que permitan trabajar en este campo<sup>307</sup>, dejando a los Estados a su libre albedrío y, por tanto, aumentando los riesgos. Lo cual encaja con la valoración que hacen desde el World Economic Forum, que señala que es un riesgo que aumenta tanto en probabilidad como impacto:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>308</sup>.

Junto a este aumento de los precios están los riesgos derivados del aumento del consumo. Son los “dilemas de la prosperidad”<sup>309</sup>, que plantean que, si las potencias emergentes pasasen a consumir como lo hace el actual mundo desarrollado, la demanda de recursos se triplicaría (simplemente con la adición de India y China) o se multiplicaría por 11 (si contamos a todos los países subdesarrollados), lo cual plantearía una demanda imposible de cubrir y por cuyo control surgirían conflictos y riesgos de gran importancia.

<sup>307</sup> National Intelligence Council (2010: 32).

<sup>308</sup> Los datos de 2014 y 2015 sólo son para la parte de la energía, que es como han recodificado este riesgo.

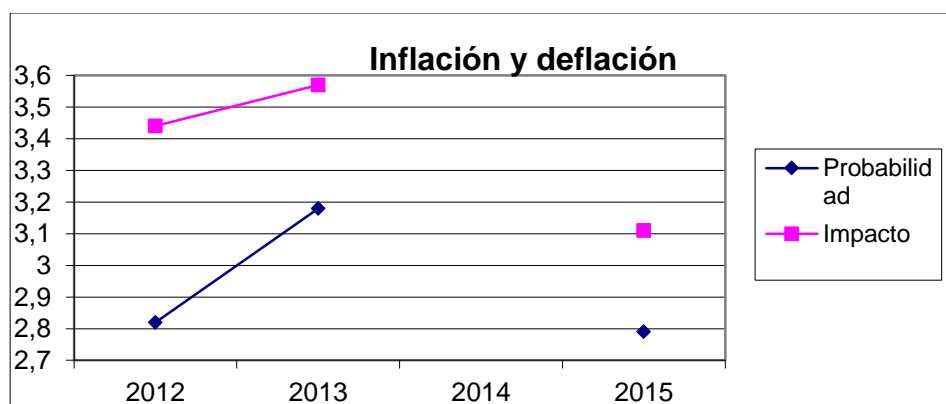
<sup>309</sup> Diamond (2008); Lamo de Espinosa (2010: 36).

La **Inflación o Deflación Inmanejable** es otro riesgo sobre el que el World Economic Forum viene alertando habitualmente, que definen como: *"el fracaso a la hora de manejar el aumento o caída extremo en el valor del dinero en relación con los precios y los salarios"*<sup>310</sup>.

Que la inflación puede suponer un problema, y uno grave, es algo fácil de constatar ya que hay numerosos casos. Argentina estuvo falseando sistemáticamente sus declaraciones de inflación durante siete años hasta febrero de 2014, por ejemplo; sin embargo, por mucho que los datos fueran falsos, los efectos diarios de pérdida de capacidad adquisitiva de la gente no se pueden ocultar para aquellos que día a día viven en esas condiciones.

Es por esto que la inflación y la deflación pueden ser orígenes de riesgos no sólo económicos (una política monetaria clara y eficaz es vital para atraer la inversión extranjera, por ejemplo) sino también están en la base de todo tipo de riesgos sociales y políticos a medida que genera un creciente malestar y empobrece a los ciudadanos. Los cuales, en respuesta, buscarán otro tipo de salidas, a menudo yendo a manos de políticos populistas o ideologías extremas que aparentemente les den salidas.

En términos numéricos, los expertos del World Economic Forum consideran que es un riesgo que mantiene un impacto alto pero que, sobretudo, ha incrementado en términos de probabilidad:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>311</sup>.

<sup>310</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>311</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014) y en después (2015) aparece como dos separados, uno para inflación y otro para deflación, que aquí he sustituido por un valor único que es la media de los otros dos.

Con la emergencia de diferentes modelos económicos, el conjunto de los países en desarrollo quedaría dividido entre **Tres Tipos de Economías** según Emilio Lamo de Espinosa<sup>312</sup>: por un lado los países productores de bienes industriales (o *hardware*) con China como ejemplo principal; por otro los que se basarían en suministrar servicios globales (o *software*) con India como mejor caso; finalmente, aquellos que se quedan reducidos a explotar y manejar los recursos naturales de que disponen al ser su medio principal de generar riqueza, siendo Rusia un ejemplo claro en este sentido.

Cada uno de estos tres modelos presentaría riesgos específicos, al beneficiarse de estrategias diferentes (a veces opuestas, a veces complementarias) a los otros. Así, la producción de *hardware* depende de los conflictos por la liberalización del comercio, especialmente por las cuotas de importación de los países y los costes de las aduanas; la de *software* depende de la globalización del sector servicios, que necesita en parte de la liberalización del comercio pero, en mayor medida, que otros sectores productivos se mundialicen a su vez, de modo que amplíen sus miras, las desaten del espacio físico cercano y acudan a servicios globalmente suministrados; finalmente, la producción de recursos está sujeta a las demandas que de ellos mismos se hagan, así como de las redes de distribución, y resulta especialmente complicada de manejar porque los Estados a menudo consideran sus existencias materiales y energéticas como recursos estratégicos y, por tanto, intervienen en los negocios cuando creen que estos pueden verse dañados, amenazados, o simplemente pasar a manos de otros (como pasó con los intentos de comprar Endesa, por ejemplo, o la expropiación de Repsol en Argentina).

Estos tres modelos y sus riesgos, sin embargo, conviven en un único entorno económico crecientemente interdependiente a nivel global, de modo que cuando uno u otro se resiente se inicia una potencial cadena que abarca mucho más. Por tanto, en el ámbito intersocietal deben convivir y construirse mecanismos económicos muy complejos capaces de controlar y fomentar la libertad de comercio, la globalización de los servicios y los precios razonables de las materias primas... y esto, debido a la ingente cantidad de intereses involucrados y la diferente forma de emplear las herramientas políticas de cada país, es complicado y puede ser una fuente de riesgos económicos.

---

<sup>312</sup> Lamo de Espinosa (2010: 29).

A mayores, el avance para unos sectores pueden implicar pérdidas, por ejemplo al deslocalizarse cada vez más la industria de servicios generando paro con ello. Con lo cual, el resultado es un cóctel explosivo de potenciales crisis económicas y políticas con muy difícil solución, que deberán ser manejadas una a una a medida que se presenten.

Estos tres modelos de desarrollo, a mayores, plantean un desafío al crecimiento del modelo económico informacional<sup>313</sup>, ya que se basan en estructuras anticuadas a la hora de compararse con el modelo emergente, todavía predominante únicamente en el primer mundo. A medida que los países que siguen los tres modelos se integren en un entorno informacional propio de economías más desarrolladas, surgirán profundas transformaciones en su interior a nivel económico, pero también social y político.

La **Regulación** puede ser un riesgo en si misma, en la medida en que regular en exceso o en defecto puede crear o destruir oportunidades económicas. Especialmente debido a que, como en el caso anterior, las regulaciones tienen que ser globales, lo cual implica una mayor complicación al tener que combinar diferentes puntos de vistas, opciones y necesidades. La desregulación y creación de un mercado realmente libre puede, sin embargo, ser igualmente perniciosa, como muestra el hecho de que el origen de la actual crisis económica se encontrase en que Estados Unidos eliminase la barrera que impedía que bancos de ahorro y de inversión fuesen lo mismo, llevando al actual y desmesurado crecimiento del sector financiero mucho más allá de lo que era manejable<sup>314</sup>.

Lessig<sup>315</sup> desarrolla un modelo muy completo de regulación donde combina cuatro dimensiones: la arquitectura, las normas sociales, las leyes y el mercado. Es interesante pararse en esto porque, a menudo, lo que ocurre es que se pretende regular en exceso apoyándose en una de las cuatro dimensiones (normalmente las leyes) y se dejan de lado las otras. El abuso de una de las patas de la mesa, sin embargo, genera regulaciones ineficaces o ineficientes, que no consiguen llegar a donde deben, que lo hacen imponiendo costes superiores a los necesarios o creando otro tipo de problemas.

---

<sup>313</sup> Castells (1996).

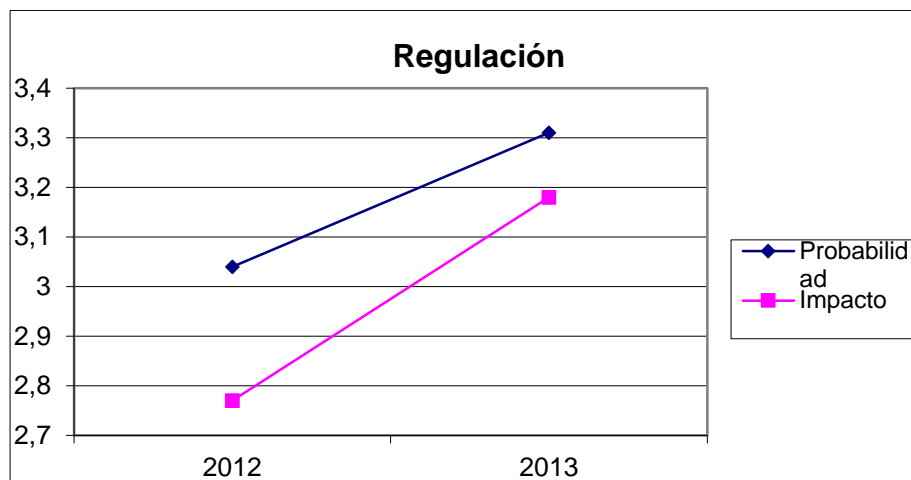
<sup>314</sup> Ferguson (2010).

<sup>315</sup> Lessig (2009).

A nivel global, debido al principio de soberanía estatal, la capacidad de regulación es muy débil, haciendo que cada Estado deba moverse según sus propios medios y deseos. Lo cual lleva a una insuficiencia reguladora basada, normalmente, en la voluntad de los países de cumplir con lo pactado o en potenciales castigos.

Lo cual sólo empeora el hecho de que cualquier regulación va a tener efectos inesperados. Muchos de estos, a su vez, pueden ser fuente de nuevos riesgos o exigir nuevas medidas para evitar que lo sean, con lo cual la balanza de la regulación se convierte en un problema al mismo tiempo que en la posible solución a los problemas.

Por todo ello, el World Economic Forum define este riesgo como: *"regulaciones que no consiguen obtener el efecto deseado y, en vez de ello, impactan negativamente en las estructuras industriales, flujos de capital y competitividad del mercado"*<sup>316</sup>. Sus expertos han señalado que es el riesgo con mayor crecimiento de impacto desde 2012 a 2013<sup>317</sup>, creando un gráfico tal que:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>318</sup>.

### Consecuencias:

De todo este conjunto de riesgos surgen dos potenciales consecuencias que cambiarían el modelo económico actual. La primera, derivada de la desigualdad, es que podría ocurrir que el **Estado de Bienestar sea Inviabile**. Se produce un aumento de la

<sup>316</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>317</sup> World Economic Forum (2013: 11).

<sup>318</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014 y 2015), por lo que no hay datos disponibles.

desigualdad entre ricos y pobres unimos una rotura del pacto social entre ambos<sup>319</sup> a medida que unos se globalizan y los otros permanecen localizados, se complica la posibilidad de los más necesitados de insertarse en las economías informacionales llevando al paro, atados a unos conocimientos insuficientes para poder ascender socialmente y con una infraestructura crecientemente descuidada que los hace cada vez vivir en peores condiciones. Todo ello mientras los ricos pagan educación y sanidad privadas, viajan en avión y se aíslan en sus comunidades cerradas de los entornos que los rodean, evadiendo cada vez más su parte en las cargas fiscales mediante "contabilidad creativa".

Esto llevaría a una rotura total del pacto social, en la medida en que los ricos no necesitarían comprar la paz social de los pobres y estos no tendrían herramientas de poder defender sus derechos en un mundo donde los ricos globalizados pueden marcharse sin demasiados problemas de un país a otro. El Estado del Bienestar se vería saturado a medida que más gente dependiese de él y, sin embargo, contaría cada vez con menos recursos para hacer frente a esas necesidades. Si a esto se le une que la política neoliberal está luchando por ir reduciendo el espacio del Estado de Bienestar a base de recortar sus prestaciones, sus ingresos y sus gastos, lo que resulta es que se trata de un modelo de vida en clara situación de riesgo y potencial crisis. Lo cual produciría un inevitable daño a la legitimidad del Estado<sup>320</sup>, especialmente en Europa, al ser incapaz de proteger a sus propios ciudadanos.

La moral económica está cambiando, como atestiguan programas de televisión como *"Entre Todos"*<sup>321</sup>, que ponen el acento sobre el peso individual que tiene la desigualdad: los pobres son aquellos que no se han esforzado y no es el Estado quien debe encargarse de garantizar niveles de vida adecuados para ellos. Por el contrario, los "buenos pobres" deben cubrir sus necesidades a base de vender su sufrimiento en directo, esperando despertar con ello la caridad de los espectadores, que les benefician con sus limosnas a cambio del entretenimiento que su sufrimiento/humillación produce.

---

<sup>319</sup> Castells (2001: 392 y 407) señala que el Estado del Bienestar era la piedra angular del pacto social en la era industrial y que su inviabilidad es fruto del choque/emergencia de la era de la información.

<sup>320</sup> Castells (2001: 393).

<sup>321</sup> Señal de la importancia de las nuevas políticas al respecto es que este programa se emitía en Televisión Española, la televisión pública y, por tanto, más vinculada al aparato del Gobierno.

A esto hay que unir los cambios analizados en la sección de demografía, ya que el envejecimiento de las poblaciones está aumentando la cantidad de gente dependiente que hay en cada uno de los países. Esta población necesita del Estado del Bienestar y consume sus recursos, lo cual supone una carga creciente a medida que pesan cada vez más en el cómputo global, como se prevé que ocurra como mínimo hasta 2050 pero, probablemente, mucho más allá, como muestra la evolución del porcentaje de gente dependiente (0-15 años y 65 +) comparada con la que está en edad de trabajar (15-64):

<b>Ratio de dependencia según área geográfica</b>					
<i>Development group or major area</i>	<i>1950</i>	<i>1985</i>	<i>2005</i>	<i>2025</i>	<i>2050</i>
World.....	64.8	65.4	55.4	52.8	56.5
More developed regions .....	54.4	49.3	47.7	57.1	70.6
Less developed regions .....	70.2	70.9	57.3	52.1	54.4
Least developed countries .....	81.3	90.0	81.1	68.2	54.1
Other less developed countries.....	68.9	68.5	53.9	49.0	54.6
Africa.....	82.0	92.8	81.2	68.2	53.6
Asia.....	67.5	65.7	52.4	48.5	55.0
Europe.....	52.4	49.6	46.6	54.9	72.8
Latin America and the Caribbean .....	77.7	74.0	56.5	50.2	57.4
Northern America .....	54.9	49.6	48.9	57.8	62.8
Oceania .....	59.2	57.2	54.2	57.2	60.7

Fuente: United Nations (2010: 58).

En un entorno así habría que plantearse la construcción de modelos alternativos al del Estado de Bienestar, al ser este cada vez más incapaz de llevar adelante las funciones que tradicionalmente se le han asignado.

El segundo peligro es que se produzca un **Fracaso en el Sistema Financiero** que obligue a replantearse todo el modelo capitalista en medio de muy serios problemas de abastecimiento para las poblaciones, de devaluación monetaria y de fracaso en el manejo de la economía. Desde el World Economic Forum definen este peligro como: *"una institución financiera o régimen monetario de importancia sistémica colapsa con implicaciones a lo largo de todo el sistema financiero"*<sup>322</sup>.

No es un peligro nada distante, de hecho ha ocurrido recientemente. La caída de Lehman Brothers al comienzo de la actual crisis económica implicó que podían

<sup>322</sup> World Economic Forum (2013: 46).



desaparecer aquellas empresas que eran demasiado centrales para el sistema, lo que los americanos llaman *"too big to fall"*. Las consecuencias de su destrucción agravaron una crisis económica que lleva casi una década recorriendo el mundo. La posibilidad de que la siguiente vez, la caída del castillo de naipes vaya más a fondo, apoyada por unos riesgos económicos que no han sido manejados con eficacia, es una posibilidad innegable. Sin embargo, la preparación requiere de una voluntad política que no necesariamente se encuentra clara; la creación de una Unión Monetaria y Bancaria completa en la Unión Europea es buen ejemplo de esto, ya que avanzó rápidamente en los peores momentos de la crisis pero, a medida que esta ha ido amainando, los avances han sido cada vez más lentos, con resultados por debajo de las expectativas/necesidades.

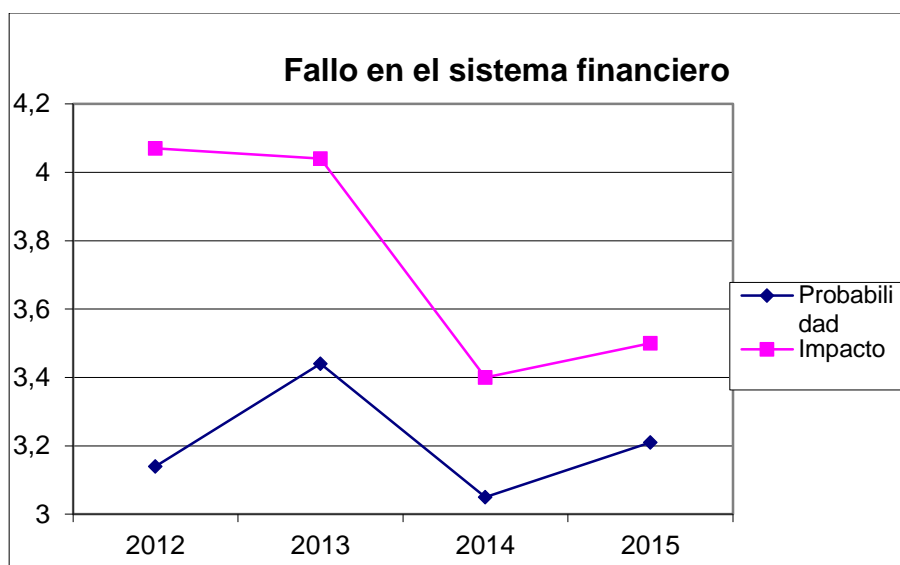
Sin embargo, con la centralidad del mercado financiero en el modelo actual de capitalismo y la gran cantidad de dinero virtual que mantiene la economía mundial funcionando, las posibilidades de que esta catástrofe se produzca son altas. Tanto es así que el World Economic Forum, en su edición de 2013, lo consideró el riesgo cuyo impacto sería mayor<sup>323</sup> y ocupa el centro de gravedad que ocupaba en 2012 los desequilibrios fiscales<sup>324</sup>. Aunque en la edición de 2014 la centralidad del riesgo fue considerada como algo inferior a la precedente, seguía siendo el noveno riesgo más peligroso de todos<sup>325</sup> y no había bajado de posición porque su propia valoración bajase sino porque otros habían crecido más:

---

<sup>323</sup> World Economic Forum (2013: 17).

<sup>324</sup> World Economic Forum (2013: 52).

<sup>325</sup> World Economic Forum (2014: 9).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

### Conclusiones:

A diferencia de los otros tipos de riesgos, por la naturaleza cíclica del capitalismo, los riesgos económicos tienden a producirse con una cierta frecuencia. El sistema, sin embargo, tiene una gran capacidad de recuperación de estos problemas que, actualmente, se quedan en la mayoría de los casos circunscritos a un área geográfica concreta. Sin embargo, el mundo sigue creciendo en su interdependencia, de modo que cada vez se propagan más lejos, afectando a más países y población.

Los dos procesos económicos convergentes plantean un amplio abanico de riesgos que, de aumentar su frecuencia o extensión, ponen en tela de juicio el conjunto de todo el sistema económico global que se ha construido y tiene la potencialidad de afectar a todo el planeta, reestructurando los *status quo* de poder existentes y, con ello, aumentando los riesgos en otras áreas desde la demografía a la política, con la posibilidad de que aparezcan guerras por los recursos o por otras causas económicas.

La falta de una cultura económica extendida, así como la creciente liberalización de los mercados y destrucción de los apoyos sociales fomentadas por el neoliberalismo dominante, están haciendo crecer peligrosamente los índices de desigualdad y aumentando los espacios de competencia entre Estados; con ellos, van aparejados infinidad de riesgos que aumentarán esos índices hasta que potencialmente se requiera un nuevo orden.

El problema, a la hora de tratar estas amenazas es la dificultad a la hora de conseguir poner a la gente de acuerdo y construir modelos *win-win*, debido a que la economía tiende a ser un juego más cercano a la suma cero. Al ser un mundo de recursos finitos, la capacidad de cooperación está limitada y la búsqueda de soluciones globales requiere siempre que haya ganadores y perdedores, lo que fomenta el conflicto, así como que los jugadores abandonen los juegos que no pueden ganar y busquen métodos alternativos de conseguir beneficios.

Con una regulación muy complicada de construir y con escasa voluntad política para elaborarla, el mundo permanece bajo la ley de la selva, lo cual va a producir crecientes riesgos económicos a medida que los distintos actores se preocupen únicamente por sus propios intereses y no por el gran marco de las relaciones interdependientes que los atan a unos con otros.

## 5. Tecnológicos

La ciencia, y de su mano la tecnología, está en permanente evolución y le impone modificaciones al mundo. El cambio tecnológico se acelera con el tiempo debido al desarrollo de la sociedad de la información, las redes de intercambio y procesamiento de datos, y el hecho de que el sector informacional y de patentes esté destacando cada vez más como uno de los modelos clave de desarrollo económico del futuro, primando así la innovación por encima de otras tendencias que dominaron el mercado con anterioridad<sup>326</sup>.

A la hora de entender la tecnología, se suele considerar que los objetos tecnológicos son neutros: es su uso el que determina si son un riesgo o una solución. Así, el discurso emplea la habitual historia de una pistola que puede, en una mano, cometer un asesinato, mientras que en otra puede evitarlo. Sin embargo, lo cierto es que la tecnología no es neutra, la pistola (si se usa para lo que está diseñada y no como un pisapapeles) siempre engendra violencia, por ejemplo. Esto es algo común a la mayor parte de las tecnologías, en lo que el World Economic Forum llama "*dilemas de doble uso*"<sup>327</sup>, que cubre aquellas invenciones que pueden tener ser usada de modo que se beneficie a la sociedad o que cause problemas para la misma.

Aquí no voy a centrarme en los usos no peligrosos de las tecnologías, sino que voy a hablar sobre potenciales peligros que suponen para la sociedad. No quiero crear un discurso tecnófobo, ya que creo que el avance tecnológico, en general, trae mayores beneficios que perjuicios, pero es importante tener en cuenta los problemas que plantea para nuestro modo de vida y que, a menudo, son poco analizados en los estudios de riesgos habituales, más centrados en la economía, la ecología o la geoestrategia.

Esto se traduce en dos grandes procesos de riesgos que condicionan el abanico de peligros actuales. Por un lado está la desinformación, que hace que la gente no tenga los conocimientos necesarios para valorar y entender adecuadamente el impacto de la tecnología en sus vidas y los peligros que esta puede suponer. Esta condiciona tres riesgos propios como son el robo de datos, los peligros que suponen las tecnologías que usamos a diario y las limitaciones de los regímenes de propiedad intelectual. Y, del avance de estos

---

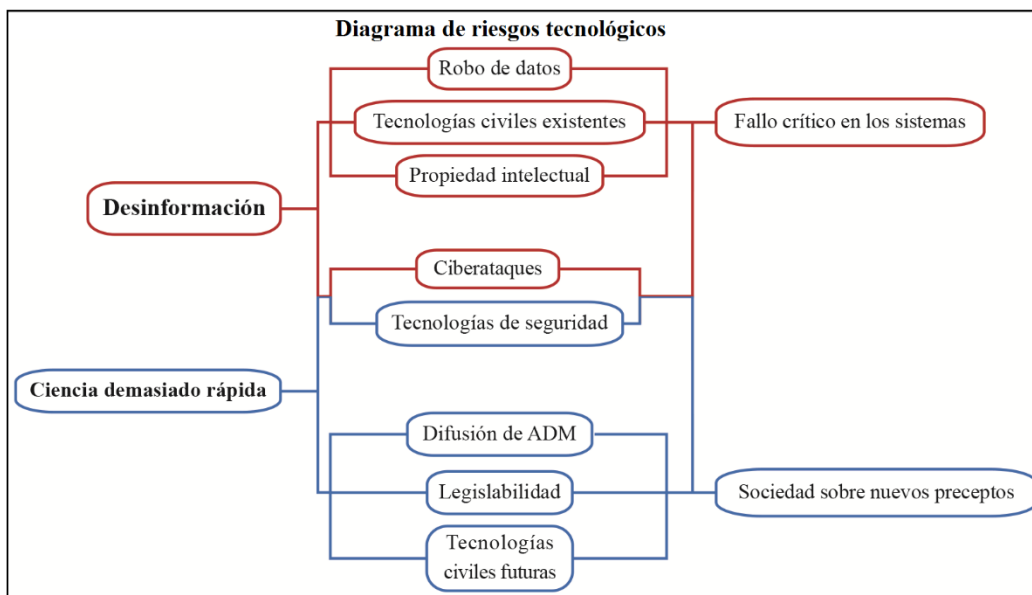
<sup>326</sup> Castells (1996) habla en detalle de ese paradigma de desarrollo económico y sus consecuencias.

<sup>327</sup> World Economic Forum (2013: 57).

riesgos podría llegar como consecuencia que se produjesen fallos críticos en los sistemas tecnológicos e informacionales.

Por el otro, a menudo la ciencia avanza más rápido de lo que la sociedad, la moral y el derecho pueden digerir. De aquí surge el problema de las armas de destrucción masiva, los límites de los espacios que no se pueden o son difíciles de regular y la aparición de tecnologías civiles futuras de gran impacto. Estos riesgos nos llevarían hacia un nuevo modelo de sociedad, basado en preceptos distintos a los actuales.

En el medio de estos dos bloques hay dos riesgos centrales porque hacen de puente entre ambos flujos. Así, el riesgo que suponen los ciberataques y el que supone la tecnología de seguridad y vigilancia tienen que ver tanto con la desinformación como con que la ciencia avance demasiado rápido y, por ello, contribuyen en igual medida a provocar un potencial fallo en los sistemas como a construir una sociedad diferente a la actual.



### Procesos:

El primero de los dos grandes procesos de riesgos tecnológicos surge de la **Desinformación** de la población civil respecto a la tecnología que usa. No solo en aquellas ocasiones en que los actores con conocimiento tecnológico deliberadamente informan erróneamente a la población (como el caso de la industria tabacalera retrasando durante años la publicación de los estudios que probaban la relación del tabaco con el cáncer de

pulmón) sino también, a menudo, la población no tiene los conocimientos necesarios para entender las implicaciones a gran escala de los aparatos que usa cotidianamente.

Atendiendo primero a este segundo enfoque, la mayor parte de la gente ha ido adoptando las diferentes tecnologías a su disposición sin profundizar demasiado en el pensamiento crítico respecto a las mismas. Tras años de sufrir virus en los ordenadores, los antivirus se han extendido comúnmente, pero aún hoy en día hay poca gente preocupada por encriptar sus comunicaciones o proteger los datos y *cookies* que facilita a las distintas *webs* que visitan<sup>328</sup>. Eso abre fuentes enormes de problemas para la vida en sociedad, debido a que no se tienen los conocimientos necesarios para juzgar las implicaciones de aquello que la gente hace y cómo una tecnología interactúa (a menudo de modo invisible, entre bastidores) con otra, condicionando a las personas en el proceso.

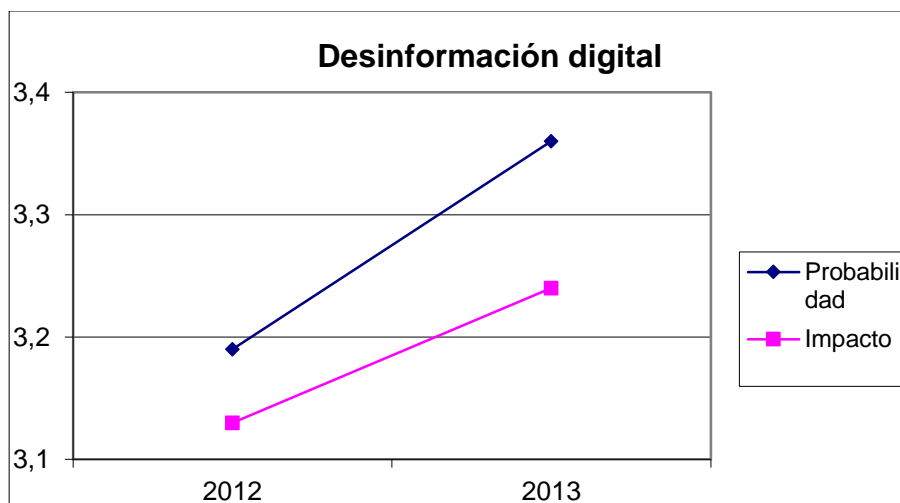
Lo cual lleva a los riesgos derivados de la desinformación digital consciente. Igual que las tabacaleras ocultando informes de salud, Internet puede servir perfectamente como una fuente de rumores y conocimientos no necesariamente ciertos y que, sin embargo, pueden extenderse rápidamente de modo memético por las redes sociales. De modo que, aunque aparezcan mecanismos de corrección posteriores, a menudo estos no llegan a todo el público que leyó la información falsa original y a los cuales les ha podido cambiar la opinión sobre algún elemento. Debido precisamente a que la tecnología de las redes sociales hace llegar a nuestras casas la información desde fuentes dignas de confianza (nuestros amigos y contactos) hace que esta información gane un peso de credibilidad que no necesariamente encajan con la fuente original del texto y que puede llevar a que los engaños se esparzan rápidamente en el actual mundo interconectado en el que vivimos. El World Economic Forum definió esta cara del riesgo como: *"información deliberadamente provocativa, engañosa o incompleta que se disemina rápida y extensamente con consecuencias peligrosas"*<sup>329</sup> y lo considera el nexo de unión de los riesgos tecnológicos hasta el punto de centrar uno de sus estudios de *clusters* de riesgos<sup>330</sup>. Es un riesgo que, en términos numéricos, los expertos del World Economic Forum consideran que ha aumentado ligeramente tanto en probabilidad como en impacto:

---

<sup>328</sup> Lessig (2009).

<sup>329</sup> World Economic Forum (2013: 47).

<sup>330</sup> World Economic Forum (2013: 23).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>331</sup>.

Relacionado con el problema de la desinformación está el del ruido. Al margen de que la información sea veraz y comprensible para el lector, en el mundo digital hay demasiada información y falta tiempo para procesarla en conocimiento verdadero<sup>332</sup>. El resultado es que la gente no siempre accede a lo que les interesa y mucha de la información a la que accede en realidad no es relevante. El ruido se ha convertido en un elemento central de las comunicaciones en Internet y dificulta construir percepciones completas y ajustadas respecto a los distintos fenómenos que se observan y el lugar que se ocupa respecto a ellos. No en vano, aunque decrece desde el año anterior, en 2013 el 69,6% de los *emails* que se enviaron fueron de *spam*, la mayor parte de ellos originados en China<sup>333</sup>.

El otro proceso de riesgo tecnológico consiste en que la **Ciencia Avanza Demasiado Rápido**. Los científicos e ingenieros, encerrados en sus laboratorios, están produciendo diversos aparatos tecnológicos continuamente que, después de ser inventados, son expuestos a la sociedad en su conjunto que los adopta y comienza a usarlos. Sólo a medida que se avanza en su uso comienza a reflexionarse sobre ellos, a pensar sus implicaciones sociales, y a darse cuenta de que van mucho más allá de lo esperado. El mejor ejemplo lo tenemos en Thomas John Watson, antiguo presidente de IBM, a quien se

<sup>331</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014 y 2015), por lo que no hay datos disponibles.

<sup>332</sup> Entiendo aquí información como datos, afirmaciones, referencias, etc. siendo un elemento objetivo, un estímulo externo. El conocimiento, por su parte, es la interiorización crítica de esa información en un discurso coherente que permita articular opiniones en un sentido u otro, algo completamente subjetivo e interno a cada individuo ante las piezas de información de las que dispone.

<sup>333</sup> Kaspersky (2013).

le atribuye en 1943 la frase *"creo que en el mundo hay mercado, quizás, para cinco ordenadores"*. La Historia demuestra lo lejos que esa afirmación quedó de la realidad y cómo los efectos de un invento a menudo se hallan más allá de cualquier expectativa original: sólo en el primer cuarto de 2013, Lenovo (actual dueña de la parte de PCs de IBM) vendió 12.677.265 ordenadores, no contando *tablets* y otros aparatos, y si se coge el total de empresas productoras de ordenadores para ese cuarto las ventas serían de poco más de 76 millones<sup>334</sup>... algo más que cinco, ciertamente.

En biología y medicina hay un término para esto: la fase de eclipse. Esta se da en las enfermedades, durante ese periodo en que el enfermo ya ha sido infectado pero todavía no da señales de la misma, de modo que es imposible saber que ya padece la enfermedad. En ciencia y tecnología, este término ha sido aplicado precisamente al efecto descrito arriba, que se da ante la invención de un objeto que va a transformar tanto la realidad que va a crear un mundo imposible de predecir con anterioridad y que, sin embargo, es desde este desconocimiento cuando se introduce. Así, la gente de 1943 no podía siquiera imaginar un mundo de ordenadores interconectados entre si cuando pusieron sus computadores a la venta en el mercado, "inoculando" a la sociedad con el "virus" de la informática y, pasado el correspondiente tiempo, empezó a mostrar los síntomas de la "enfermedad". Lo cual transforma el vital proceso de cambio social fruto de la tecnología en uno a menudo imprevisible e implanificable, como a la larga demostró la incapacidad de desarrollo tecnológico de vanguardia de la URSS y su necesidad de planificación centralizada<sup>335</sup>.

La tecnología, por tanto, actúa como generadora de fases de eclipse y solo a medida que los efectos se manifiestan pueden el derecho y la ética correr a toda velocidad para tratar de entender y procesar esos nuevos elementos que existen en su interior y que han transformado la sociedad subrepticamente. Esto implica que, en el ínterin, se materializan infinidad de riesgos y problemas, derivados de que esas nuevas tecnologías están cambiando cosas inesperadas, muestran fallos para los que no habían sido protegidas, etc. Desde los casos de robo de identidad en Internet al modo en que cambiaron las relaciones intersociales cuando fue inventada la tecnología de la soberanía estatal, la Historia está llena de ejemplos actuales y antiguos de cómo el mundo corre a toda velocidad a ponerse

---

<sup>334</sup> Gartner, accedida el 28 de Marzo de 2014: <http://www.gartner.com/newsroom/id/2544115>

<sup>335</sup> Castells (2001: 59).



a la altura de una tecnología que siempre va por delante. Y, en la actualidad, con los enormes recursos a su disposición de la investigación, esta avanza más rápido que nunca antes, haciendo que cambios que antes llevaban generaciones puedan ahora difundirse en unos pocos años, con un alcance global.

### **Peligros:**

El primer riesgo derivado de la falta de conocimiento adecuado de la tecnología consiste en el **Robo, Tráfico y Fraude con Datos**. En el World Economic Forum lo definen como: *"la explotación criminal o malévola de información privada a una escala sin precedentes"*<sup>336</sup>. A estas alturas, tras el escándalo de las revelaciones de Snowden acerca de los actos de espionaje llevados a cabo por la NSA de Estados Unidos, a nadie le parecerá sorprendente que este riesgo sea importante porque, básicamente, ya ha ocurrido una vez y puede ocurrir de nuevo.

Pero no hace falta irse a los servicios de inteligencia para ver cómo la gente va dejando infinitas señales de su paso por Internet y del uso que del mismo hacen. Como Lessig señala<sup>337</sup>, cuando se accede a cualquier web se guardan *cookies* que rastrean el uso de la misma y la envían a los servidores correspondientes, y mucha de esta información se acaba incluyendo en inmensas bases de datos con distintos fines legítimos (comercio, por ejemplo) o ilegítimos (como listas de *mails* y sus contraseñas para introducir troyanos).

A mayores, es un mundo donde existe un creciente problema con el robo de los datos, que incluso llega a amenazar la viabilidad de las identidades de los ciudadanos. Sólo en Estados Unidos, de 2005 a 2014 se produjeron 677 millones de casos, de los cuales 5029 llegaron a causar brechas en los datos privados de las personas<sup>338</sup>; muchos de esos casos se benefician directamente del hecho de que una porción creciente del comercio mundial se haga por Internet, lo cual facilita la suplantación al ser cuestión de tener acceso a unos pocos datos (por ejemplo, los de una tarjeta de crédito). El debate sobre la seguridad de estos datos de nuevo ha entrado en el centro de la polémica al saberse que Hillary Clinton había usado un servidor privado en vez del que le correspondía del gobierno, por ejemplo.

---

<sup>336</sup> World Economic Forum (2013: 47).

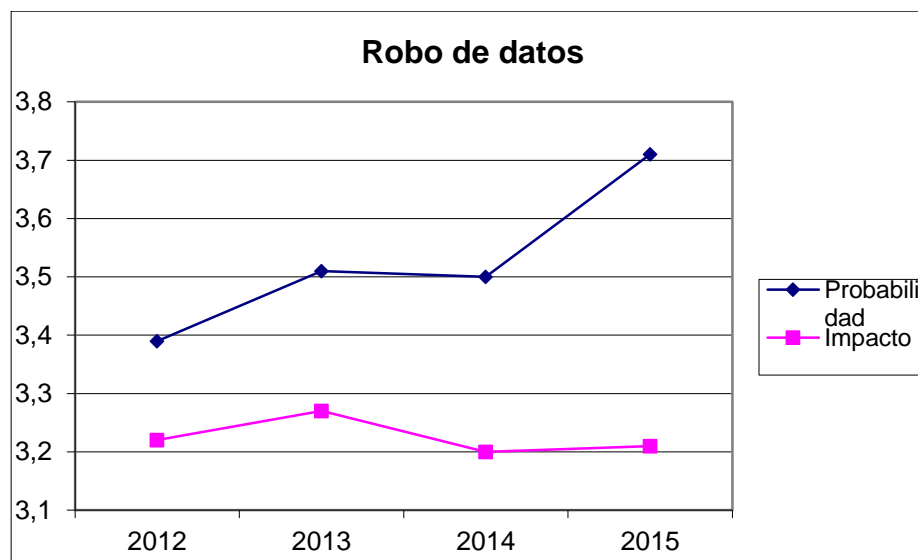
<sup>337</sup> Lessig (2009).

<sup>338</sup> Identity Theft Center, accedido el 17 de Febrero de 2015 <http://www.idtheftcenter.org/id-theft/data-breaches.html>

Y, cada vez más, aparece una red donde una serie de servidores centrales validan la identidad de cada persona en muchos sitios. Facebook, o Google+ ya sirven hoy en día como identificadores para acceder a muchas webs externas a los mismos, desde foros a servicios de bibliotecas *online*. Al usarlos de este modo, queda registrado en el perfil qué cuenta tiene cada usuario en esos servicios externos; esto permite crear una base de datos relacional que abarca información mucho más allá de la que inicialmente incluye cualquier red (restringida a la actividad en el interior de la misma), para abarcar también la actividad en otras puestas en relación con esta (como la biblioteca).

Por todo esto, no es tanto un riesgo como una certeza, potenciado no por causa del peligro sino del desconocimiento de la gente acerca de cómo protegerse de él. Ya ha ocurrido una filtración masiva como mínimo (la de la NSA) y probablemente ha habido más que aún no han salido a la luz o que no alcanzaron su escala, pero los regímenes de protección de datos de los usuarios siguen siendo incompletos y muy dispares, siendo el de la Unión Europea uno de los modelos más garantistas (aún con sus deficiencias) y no se consigue extenderlo ni siquiera a los demás países occidentales.

En los análisis del World Economic Forum, aparece como un riesgo que gana creciente importancia, especialmente en probabilidad<sup>339</sup>:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

<sup>339</sup> Aunque, al ya haber tenido lugar, hablar de probabilidad es un poco extraño, puede deberse a que el WEF considere la aparición de nuevos casos o que decidan seguir preguntando las mismas cuestiones para mantener la coherencia en la medición con el resto de variables porque, incluso en la edición de 2014 se pregunta por la probabilidad de este riesgo, meses después de las revelaciones de Snowden.

Se emplean también una serie de **Tecnologías Civiles Actuales** que pueden suponer un riesgo para la población. El ejemplo más obvio es, sin duda, el de una central nuclear, como atestigua la reciente catástrofe de Fukushima, que ha vuelto a traer el debate acerca de esta energía a la primera plana y cuyas consecuencias han cambiado la política energética alemana, por ejemplo. Eso por usar el ejemplo de una catástrofe, pero incluso funcionando correctamente plantean problemas a la hora de disponer de los desechos radiactivos, igual que el *fracking* causa problemas para la ecología de la zona donde se practica. El impacto de la industrialización en el cambio climático muestra cómo la tecnología civil supone a menudo riesgos estratégicos que la sociedad acepta, con la habitabilidad del medioambiente como apuesta.

Junto a esto están los problemas derivados de la **Propiedad Intelectual**. En el World Economic Forum definen este riesgo como: *"la pérdida del régimen internacional de propiedad intelectual como un sistema efectivo para estimular la innovación y la inversión"*<sup>340</sup>. Esta es la visión clásica del modelo y puede suponer sin duda unos problemas. Sin embargo, creo que el problema de fondo no está en que el modelo actual de defensa de la propiedad intelectual pueda fracasar y ello sea un riesgo, sino que no se adapta a las necesidades del entorno actual.

En un mundo donde la información es lo más valioso que hay y donde reproducirla no supone ningún coste dado que ha sido digitalizada<sup>341</sup>, seguir defendiendo un modelo de propiedad intelectual excluyente resulta inadecuado. Así existen "problemas" como la piratería, las redes p2p que comparten información y conocimiento, etc. Riesgos que, sin embargo, no son tales, sino que muestran el desajuste entre la realidad de un modelo de control de la información y producción de la misma propio del siglo XX y una sociedad de intercambio de información y conocimiento<sup>342</sup> de principios del siglo XXI. Es el antiguo modelo de producción del saber, defendiéndose a capa y espada en una batalla perdida contra los nuevos sistemas emergentes, debido a que hay intereses en que los antiguos sigan dando los beneficios que daban, a la misma gente a la que se los daban.

---

<sup>340</sup> World Economic Forum (2013: 47).

<sup>341</sup> Lessig (2009).

<sup>342</sup> Castells (1996).

Sin embargo, la aparición de un nuevo modelo es probablemente inevitable y el riesgo se encuentra en no sea aceptada e integrada de modo adecuado. En su discurso de entrega de los Goya en 2011, Alex de la Iglesia ya habló de este fenómeno<sup>343</sup> cuando señalaba que la solución al problema de la piratería en España era actualizar el modelo de producción y distribución de los bienes culturales, en su caso el cine. La lucha de Metallica contra Napster, en la que el grupo musical venció y cerró la red p2p de distribución de música, solo llevó al nacimiento de otras redes como Emule, los torrent, etc.

La solución al problema que plantea la obsolescencia de los modelos de defensa del conocimiento y los bienes culturales depende directamente de la actualización de los mismos. El mayor éxito de la lucha contra la piratería digital en videojuegos, por ejemplo, ha sido la plataforma Steam que ha colocado la distribución digital de los juegos directamente en manos de los usuarios y a precios muy inferiores a los que el mercado tradicional establecía. Y la editorial Posthuman Studios, igual que Traficantes de Sueños, ha publicado toda su línea editorial en Creative Commons, rechazando así el modelo de reproducción del conocimiento y negocio asociado habitualmente a las editoriales.

Sin embargo, hay que reconocer que el modelo de patente tradicional todavía goza de cierta salud en muchos campos, aunque haya sido contestada desde el ámbito de la cultura y la información. Así, según la World Intellectual Property Organization<sup>344</sup>, en 2011 el número de patentes entradas en fase nacional aumentó un 4,2% (llegando al número de 507.400), el número de solicitudes presentadas al WIPO en 2012 fue de 194.400 (crecimiento del 6,6%) por 45.134 solicitantes (aumentó el número en un 2,3%, aunque sigue siendo un número pequeño) y 4.577 solicitaron la tramitación acelerada de la patente (60,8% más que el año anterior); la WIPO incluye en 2012 a 146 Estados miembro, aunque sólo se presentaron solicitudes en 120 de ellos. Por tanto, el sistema actual de patentes sigue creciendo en número de aplicantes y número de solicitudes. Alguien podría indicar que esto desmonta mi argumentación anterior acerca de la obsolescencia de este sistema y la necesidad de sustituirlo por uno nuevo.

El punto clave, pues, es que creo que ambos sistemas son compatibles y deben ser compatibilizados. Los sistemas de acceso a la información y cultura, englobados

---

<sup>343</sup> de la Iglesia (2011).

<sup>344</sup> World Intellectual Property Organization (2013).

generalmente dentro del movimiento de cultura libre, no son incompatibles con los sistemas de protección de la autoría de dichas invenciones y el lucro de los mismos. Creative Commons permite perfectamente que las editoriales vivan con los beneficios de sus libros aunque estos sean publicados en este formato.

La diferencia no es únicamente el manejo económico de la información y las patentes. Es innegable que es necesario que los inventores puedan lucrarse de sus hallazgos a la hora de que puedan seguir viviendo de ellos y desarrollar cosas nuevas. Sin embargo, los planos y los resultados de esas investigaciones deberían ser de acceso público, de modo que todo el que quiera pueda aprender de ellos, modificarlos y mejorarlos, dando apropiado crédito y rédito a los inventores de la idea original. Y es que la humanidad avanza más rápido cuando se crea conocimiento entre todos, como muestra el hecho de que la propia ciencia como institución se haya basado en el *ethos*, en términos mertonianos, de la cultura libre desde mucho antes de que hablásemos de cultura libre, como ilustra el profesor Blanco en su conferencia al respecto<sup>345</sup>.

La ciencia, la cultura y la tecnología nos han metido en un mundo nuevo y es necesario adaptar las formas de creación y colaboración en la elaboración del conocimiento para que este pueda estar al alcance de la gente de forma legítima, porque si no la gente lo conseguirá de forma ilegítima. Es necesario un mundo de código abierto, que permita construir herramientas de trabajo en común de la población como conjunto.

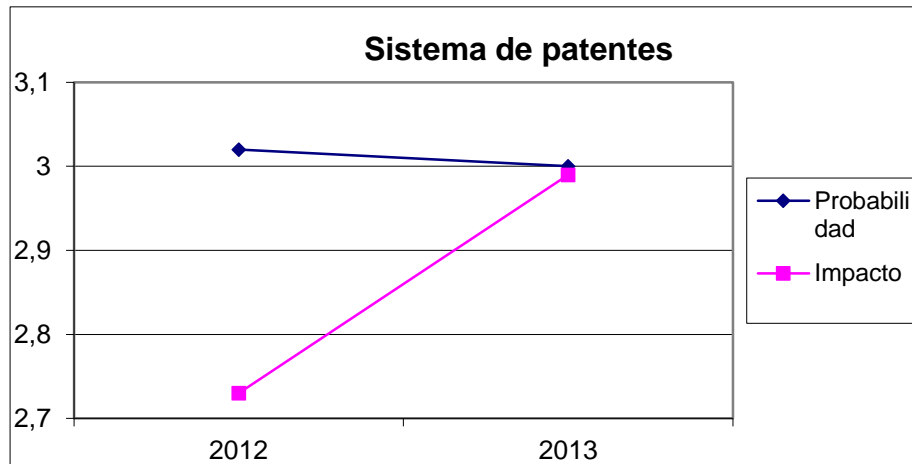
Como última nota, a la hora de tratar el tema de la propiedad intelectual, también es importante ver qué se permite que se patente. Hoy en día ya hay colores con *copyright* (el rojo Ferrari, por ejemplo) y sonidos (el motor de una Harley Davidson); también son patentables las semillas desarrolladas genéticamente y los medicamentos que se necesitan. Así, a medida que la investigación genética avanza puede llegar a ocurrir que se patenten fragmentos del genoma humano, o elementos igualmente complicados de justificar, que podrían llevar a conflictos, divisiones y riesgos sociales importantes. El sistema actual no sólo debe lidiar con actualizarse a un mundo en el que ya no encaja del todo, sino que además deberá establecer los límites claros de a qué puede aplicarse, cuanto tiempo (las famosas "leyes Mickey Mouse", por ejemplo, han mostrado lo flexible que esto puede ser),

---

<sup>345</sup> Blanco (2014).

etc. o se empezarán a patentar cosas necesarias para el buen funcionamiento y salud de las personas y las sociedades.

En términos numéricos, y retomando la definición ortodoxa del World Economic Forum, los expertos consideran que aunque su probabilidad ha descendido ligeramente, ha aumentado el impacto que tendría un fracaso en este campo:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>346</sup>.

Un riesgo en alza en el mundo interconectado y virtual actual es el de que se produzcan **Ciberataques** o, incluso, una potencial ciberguerra. El World Economic Forum define este riesgo de una forma bastante amplia como: "*ciberataques patrocinados por Estados, afiliados a Estados, criminales o terroristas*"<sup>347</sup>. La importancia de este riesgo no debe ser subestimada ni considerarse de ciencia-ficción, ya que se ha convertido desde Marzo de 2013 en la primera amenaza según Estados Unidos, por encima incluso del terrorismo<sup>348</sup>. Así, las noticias de los ciberataques que sufren numerosas empresas y organismos norteamericanos a manos de los chinos ocuparon la portada de los periódicos durante meses; también ha tenido lugar el primer acto de ciberguerra, cuando Estados Unidos desactivó las centrifugadoras nucleares iraníes por medio de un virus introducido en sus sistemas operativos. Por tanto, a estas alturas, ya se considera un problema global debido a que todos los aspectos de la inseguridad cibernética tienen un importante aspecto mundial al afectar a los usuarios de todo el planeta<sup>349</sup>.

<sup>346</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014 y 2015), por lo que no hay datos disponibles.

<sup>347</sup> World Economic Forum (2013: 47).

<sup>348</sup> Saiz (2013).

<sup>349</sup> National Research Council (2010: 179).

Por tanto, en un mundo cada vez más interconectado mediante la red, la vulnerabilidad de la información y los datos que se cuelgan en la misma se convierte en una preocupación central para el buen funcionamiento de la misma porque afecta directamente a la base de la digitalización: la confianza. En el momento en que se perciba que estos ataques pueden poner en peligro las redes intersociales e interpersonales de tráfico de información, estas redes pueden verse comprometidas y abandonadas y, con ello, todo el proceso de la globalización y digitalización sufrir serios reveses.

Esta es la clave por la que las filtraciones de Edward Snowden acerca del sistema de vigilancia de la NSA son tan importantes. No sólo porque comprometen las libertades y seguridades de los ciudadanos de todo el mundo e inician conflictos intersociales (especialmente con Angela Merkel y Dilma Rousseff), sino porque pone en tela de juicio la confianza de la gente en las redes que usan y puede llevar a que las abandonen. No ocurrió en esa ocasión, en parte por la rápida respuesta de las empresas encargadas de esas redes a la hora de solicitar cambios en la regulación de las mismas y nuevos protocolos de protección de datos de sus usuarios, así como las reformas iniciadas por Obama en todo el mecanismo de vigilancia indiscriminada de la NSA; pero bien podría ocurrir en el futuro, en caso de que se repitiese la situación.

Pero la clave es esa: los ciberataques y (en mayor medida) la ciberguerra no sirven únicamente para desactivar los sistemas informáticos del enemigo o robar datos de valor de sus servidores, sino que suponen un riesgo para toda la red al quitarle la confianza de los usuarios. Este es el riesgo global en el que se pueden transformar estos ataques, más allá de las ocasiones puntuales en que supongan cuantiosas pérdidas económicas o políticas, y el que nos acerca al fallo en los sistemas informáticos que supone la conclusión de esta batería de riesgos con la consiguiente amenaza de que el conjunto del ciberespacio se desintegre<sup>350</sup>.

Pero también, por el otro lado, precisamente por el hecho de que la sociedad se esté digitalizando, puede impactar de modo directo al modo de vida. Cuando esos cambios son puestos en riesgo por medio de ataques, la manera en que se vive se puede ver forzada a cambiar aún más. Hasta cierto punto, se puede decir que el mundo está sumergido en un estado de guerra fría oculta, en la medida en que nuevos sistemas de control y conflicto

---

<sup>350</sup> World Economic Forum (2014: 38).

luchan en las sombras de los electrones para hacerse con valiosas piezas de información, poniendo en riesgo a toda la red en el proceso. En respuesta, se crean nuevas instituciones y organismos de seguridad, como el centro de ciberdefensa inaugurado en Estonia por la OTAN en 2008. Aplicando la teoría del dilema de seguridad, a los ataques les corresponde un nuevo organismo de ciberdefensa que a su vez implica que los ataques deben evolucionar para seguir siendo efectivos. Así, lentamente surge la carrera armamentística, en la medida en que atacantes y atacados deben ir mejorando sus condiciones y capacidades continuamente para poder mantenerse por delante del adversario, lo cual lleva a una escalada, en este caso informática, oculta a la población.

Es un riesgo serio que, sin embargo, se encuentra lejos del ojo público la mayor parte del tiempo, encerrado en las bases de datos de los organismos atacados (que no suelen hacer público que lo han sido) y de sus atacantes. Y eso que, sin embargo, en palabras del Almirante Dennis Blair *"se producen ataques y robos significativos todos los días"*<sup>351</sup>. En cierto modo, se constituye como el nuevo modelo de espionaje global y trae con él todos los riesgos que el espionaje tradicionalmente supone para cada Estado, pero a una escala mundial.

Es un riesgo que, además, se agrava al tener en cuenta que muchos de los retos que plantea son novedosos<sup>352</sup> y no existen precedentes a la hora de tratar con ellos. Ello hace que el análisis de los expertos del World Economic Forum, en 2014 ya lo considera el quinto riesgo más probable<sup>353</sup>:

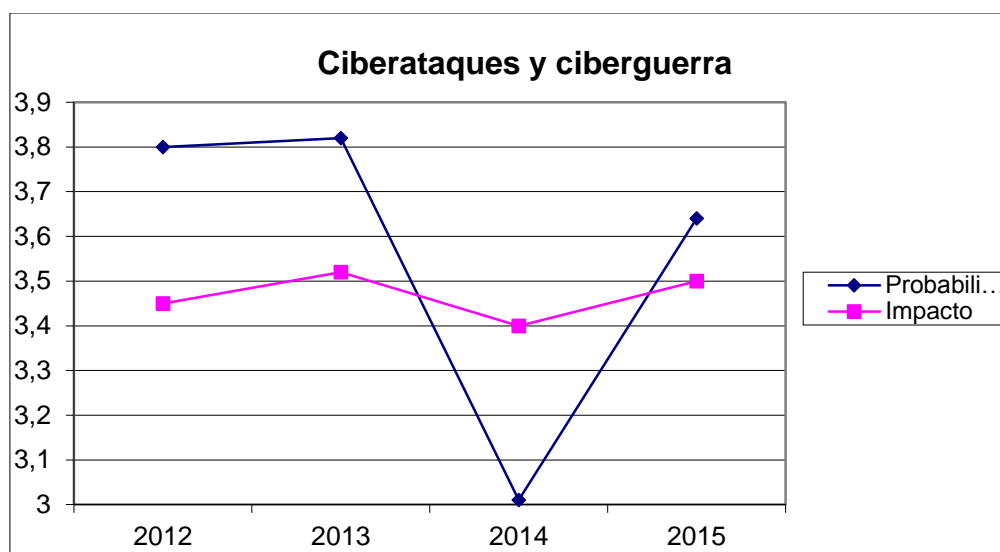
---

<sup>351</sup> Citado en National Research Council (2010: 181).

<sup>352</sup> National Research Council (2010: 190).

<sup>353</sup> World Economic Forum (2014: 17).





Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

Aunque sea paradójico, las **Tecnologías de la Seguridad** también pueden suponer un riesgo importante para la sociedad. Primero, porque fuerzan el comienzo de una carrera armamentística con aquellos decididos a violarlas. Pero, incluso fuera de la espiral de crecimiento del riesgo, suponen un riesgo para la sociedad como la conocemos porque obligan a que se repiensen muchas de las cosas que se dan por sentado. Con esto no quiero defender que repensar las cosas sea un problema, el cambio siempre puede ser bueno; pero no siempre lo es y pueden tomarse decisiones que sean perjudiciales.

Es el caso de la NSA, pero resulta incluso más clara en el caso del gusano vigilante que narra Lessig<sup>354</sup>. Resumiendo esta historia, plantea el lugar que ocuparía un gusano informático que pudiese vigilar todo lo que hacen los ordenadores de los ciudadanos sin molestarles para nada, y bajo orden judicial revelar estos datos a la policía. ¿Qué pasa entonces con el derecho a la intimidad? ¿O el derecho a la propiedad sobre el ordenador?

Los cambios en este sentido ya han comenzado, no solo en el entorno digital. Así, las calles del centro de Londres están permanentemente vigiladas por las cámaras de CCTV, y las cámaras de muchos aeropuertos y otras instalaciones ya operan con programas de reconocimiento facial para intentar prevenir atentados terroristas. Lo cual, a pocos sorprenderá, nos aproxima a los modelos de sociedad de la vigilancia que narra Foucault<sup>355</sup>

<sup>354</sup> Lessig (2009: 60).

<sup>355</sup> Foucault (1979) ya expone en su célebre panóptico de medios de vigilancia del poder con respecto a aquellos bajo él. Y desde entonces, mucho ha avanzado la tecnología, hasta llegar a inventarse el modelo de

o que son el centro de la genial novela "1984" de Orwell. Así, todo esto plantea la cuestión enunciada por James Boyle: "*¿Es la libertad inversamente proporcional a la eficacia de los medios de vigilancia disponibles?*"<sup>356</sup>.

Mi opinión, en este caso, es que sí, y precisamente por eso los nuevos medios de prevención de riesgos suponen a su vez un nuevo modelo de riesgo en si mismos. El derecho al anonimato no quedó constatado en ninguna Constitución porque, básicamente, en la época era innecesario, era imposible negarle a cualquiera ese derecho, e incluso en muchos países hoy en día no es necesario tener documentación identificativa si no se desea (Estados Unidos, por ejemplo). Son medidas que, en su momento, se consideraron innecesarias pero que sirven para evitar la vigilancia y, con ello, el control estatal que potencialmente coarte la libertad de los ciudadanos. Actualmente, ese anonimato garantizado "naturalmente" se ha roto.

Lo cual plantea no sólo la redefinición de los derechos establecidos, como el derecho a la intimidad, sino que reconstruye la sociedad de modo que el biopoder creador de identidades se pueda combinar a la perfección con el poder de vigilar y castigar<sup>357</sup>; y no sólo eso, sino que puede hacerlo sin que la gente sea consciente de ello. Es necesario revisar los viejos códigos morales y legales para poner límites a la tecnología de seguridad, respetando los valores sociales<sup>358</sup>.

Esto todo está ocurriendo, como ilustran las filtraciones de Snowden, y el problema es que no está surgiendo un debate social al respecto de lo que implican esas medidas. La protesta contra la Patriot Act en Estados Unidos fue relativamente menor bajo el *shock* del 11-S y, sin embargo, supuso una limitación a los derechos civiles y un aumento a los poderes de vigilancia y represión del Estado que aún perdura porque no se produce ese debate a fondo. Y, en la medida en que siga sin producirse, se abren puertas para que se materialicen numerosos abusos por parte del poder y de las empresas (también muy capaces a la hora de recabar grandes bases de datos con todo tipo de información sobre los ciudadanos).

---

sociedad de vigilancia que llevan las posibilidades del panóptico mucho más allá que lo limitado del edificio de Bentham.

<sup>356</sup> Lessig (2009: 61).

<sup>357</sup> Sobre el biopoder, Foucault (2003) y sobre la vigilancia Foucault (1979); también Hardt y Negri (2001: capítulo 1.2).

<sup>358</sup> Lessig (2009) habla extensamente sobre el proceso de puesta al día de las legislaciones.

El riesgo más clásico a la hora de hablar de riesgos tecnológicos es, sin embargo, el de las **Armas de Destrucción Masiva**. Un riesgo que en el World Economic Forum definen como: *"la disponibilidad de tecnologías y materiales nucleares, químicos, biológicos y radioactivos lleva a crisis"*<sup>359</sup>.

No es un riesgo que resulte sorprendente, tras décadas de Guerra Fría dominadas por el temor al hongo nuclear y eventos como la crisis de los misiles de Cuba. Actualmente, hay ocho países con armas nucleares (Estados Unidos, Rusia, China, Francia, Reino Unido, Israel, Pakistán e India<sup>360</sup>) y varios más que podrían intentar hacerse con ellas, siendo Corea del Norte e Irán los dos que más preocupan a la comunidad intersocietal. Pero no son los únicos casos: el temor a las cartas con ántrax o el ataque con gas sarín en el metro de Tokio por Aum Shinrikyo en 1995<sup>361</sup> son ejemplos de estas armas alcanzando una escala menor pero una extensión mayor. Y el uso de armamento químico por parte del gobierno sirio durante la represión de la sublevación en verano de 2013 muestra el punto intermedio, con armas usadas a gran escala por países contra sus propias poblaciones.

Las armas de destrucción masiva se han extendido más allá de las manos de los pocos gobiernos que inicialmente las tenían y se han diversificado en distintos tipos, alcances y capacidades de destrucción. Su proliferación supone un riesgo para toda la comunidad intersocietal al amenazar miles de vidas cada una de ellas y haberse puesto al alcance de grupos grandes como Estados, pero también pequeños como Aum Shinrikyo.

Los expertos del World Economic Forum consideraron este riesgo como el cuarto mayor impacto en 2013<sup>362</sup> y aunque desapareció del *top 5* en 2014 para 2015 había retomado una posición como el tercer riesgo con mayor impacto<sup>363</sup>:

---

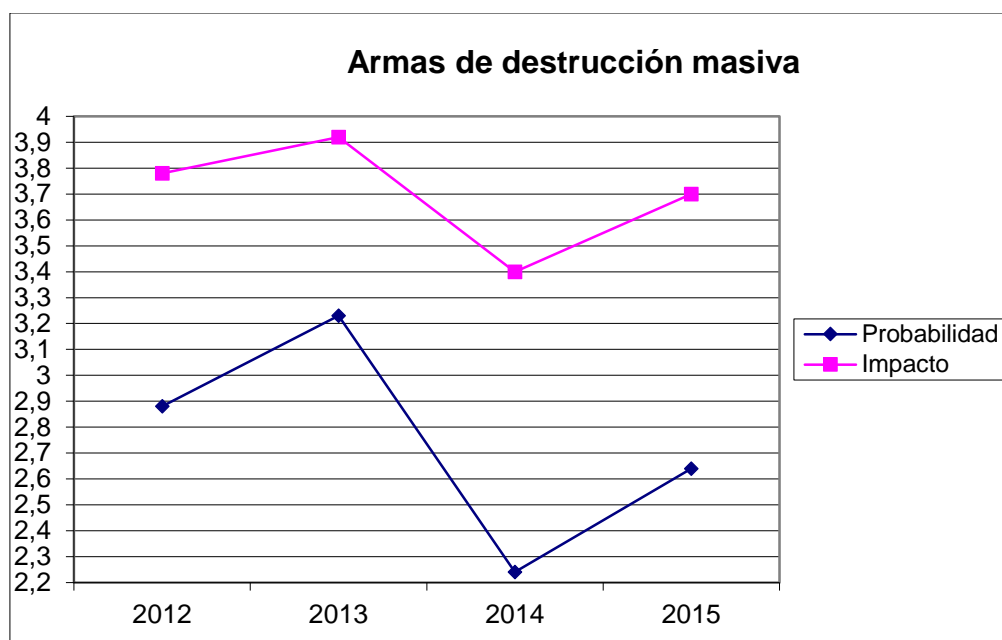
<sup>359</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>360</sup> Listado de la Arms Control Association, accedido el 2 de Abril de 2014 en su página web: <http://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>

<sup>361</sup> Movimiento analizado con detalle en Castells (1996a: 130-138).

<sup>362</sup> World Economic Forum (2013: 10).

<sup>363</sup> World Economic Forum (2015: 3).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

Sin embargo, la tecnología nuclear no fue el final del desarrollo del armamento militar, sólo un punto más en una cadena que va más allá. Así, existen intentos de llevar el armamento al espacio (el famoso proyecto americano “Guerra de las Galaxias” desarrollado a finales del siglo XX), así como de desarrollar nuevas armas capaces de combinar la potencia destructiva de una bomba de hidrógeno con un área de efecto menor y sin radiación (bombas nucleares tácticas, por ejemplo, o el aspecto militar del trabajo con la antimateria), así como aquellas que dañarían selectivamente (bombas capaces de dañar sólo a la materia viva, dejando así las instalaciones físicas listas para su uso posterior, o las bombas de impulsos electromagnéticos que fríen los objetos electrónicos). Los recientes desarrollos en robótica militar, con la aparición de robots con autonomía para matar, han abierto también muchos debates y fuentes de riesgos adicionales.

Incluso la tecnología militar defensiva sin llegar a ser armamento masivo y que, en principio, no debería suponer un riesgo, al final sí que lo supone. Al operar muchos de los Estados en un paradigma moderno<sup>364</sup>, afincado en la ideología realista, mejorar la capacidad defensiva de un país es visto por los otros como una amenaza ya que minimiza el daño que ese Estado puede sufrir y, por tanto, le permite entrar en conflictos militares con menor riesgo de pérdidas. Esto sirve como empuje a la hora de decidir emprender

<sup>364</sup> Cooper (2004).

actividades bélicas, ya que una reducción de los costes de entrar en combate reduce el temor al mismo. En este sentido, una buena defensa es vista como la base para un buen ataque. El caso del escudo antimisiles americano y el conflicto diplomático que inició en Europa del Este con Rusia es un claro ejemplo de cómo una tecnología defensiva puede ser un riesgo.

Sin embargo la tecnología no plantea riesgos únicamente en si misma como artefacto, sino en la **Legislabilidad**. Así, la tecnología avanza cada vez más rápido y los descubrimientos se suceden y se comercializan, siendo introducidos a toda velocidad en una sociedad que no ha tenido tiempo para prepararse adecuadamente para ellos y sus consecuencias. Se pasa así de una fase de eclipse a la siguiente, mientras todavía se está intentando digerir los avances de la anterior y regularlos adecuadamente.

La bomba atómica es un ejemplo paradigmático de esto. No hubo un debate político y social al respecto antes de que fuese soltada sobre Hiroshima y Nagasaki. Nunca se discutió si había que regular la extensión de la tecnología nuclear o incluso abolirla antes de que se diesen esos dos primeros usos. Y después, mientras todavía la gente estaba en *shock* por la brutalidad de las armas, se encontraron inmersos en una Guerra Fría, bajo la espada de Damocles de la doctrina de la destrucción mutua asegurada.

Nunca hubo un debate social sobre si se debían o no lanzar las bombas atómicas y las consecuencias que ello tendría en las vidas de la gente, igual que no lo hubo antes de que se introdujese el ordenador en el día a día. Esto es inevitable, por la fase de eclipse y porque las invenciones y descubrimientos son manejados por grupos limitados de personas (empresas, laboratorios, organismos gubernamentales...) y no son difundidos a la opinión pública hasta que ya están terminados e introducidos en la sociedad. Así, se cumple la frase atribuida a Isaac Asimov: *"el aspecto más triste de la vida ahora mismo es que la ciencia gana conocimiento a mucha mayor velocidad que la sociedad gana sabiduría"*.

Junto a esto, sectores antiguamente legislados y regulados dejan de estarlo precisamente por el avance de la tecnología. Lo que se consideraban temas ya discutidos y ampliamente consensuados, con sus correspondientes leyes y normas sociales, de pronto dejan de estarlo al aparecer nuevos elementos que los modifican profundamente. Es el caso

del gusano de vigilancia en los ordenadores que usa Lessig<sup>365</sup> y cómo este obliga a replantearse toda la legislación y forma de entender el derecho a la intimidad y también la regulación sobre cómo y cuándo se pueden revisar las propiedades de las personas. Las leyes requieren de un proceso de puesta al día, de volver a entenderlas para las sociedades que han cambiado<sup>366</sup>, lo cual puede ser complicado porque muchas veces los principios que articularon la ideología tras esas leyes (especialmente en constituciones, como la americana, que ya tienen cierto tiempo) ya no encaja en el mundo actual y el proceso de traducción implica reinterpretar por completo los textos originales... y siempre se pueden reinterpretar de más de una forma.

Esto se agrava cuando surgen ambigüedades entre las normas y los objetivos que estas buscan proteger<sup>367</sup>. En el caso del gusano, por ejemplo, ¿lo que se buscaba con la limitación de los registros de la policía en las casas de los ciudadanos era defender una idea de privacidad frente a espacio público, o a reducir los altos costes económicos que antiguamente implicaba esa búsqueda? Si se entiende que lo primero, por ejemplo, el gusano seguiría violando el derecho a la privacidad, pero si se opta por lo segundo el gusano no incurre en ningún gasto. ¿Cuál de los dos era el que estaba en la mente de los legisladores de hace dos siglos? ¿Y cuál de los dos se necesita hoy en día, en un mundo completamente alejado del que ellos se plantearon y donde surgen nuevas ambigüedades entre las normas y cómo estas interactúan con un mundo claramente diferente? Porque hay que tener claro que, escogiendo una u otra forma de entender las normas, se está eligiendo distintos modos de entender la vida en sociedad: en el caso del gusano hay que decidir si primamos privacidad o seguridad.

A mayores, otro de los problemas con la regulabilidad de un objeto tecnológico nuevo surge de la dificultad de hacerlo eficazmente. Lessig describe cuatro modos convergentes para hacerlo: leyes, normas sociales, mercado y la arquitectura con la que ese objeto se ha construido<sup>368</sup>. Hay objetos que, por su naturaleza muy avanzada y tecnológica, pueden suponer problemas en más de uno de estos campos. El ejemplo más claro es Internet, que resulta una pesadilla al ser una red descentralizada con sus servidores

---

<sup>365</sup> Lessig (2009).

<sup>366</sup> Lessig (2009) habla largamente de este proceso de traducción legal.

<sup>367</sup> Lessig (2009: 270).

<sup>368</sup> Lessig (2009).

esparcidos por el planeta; esta queda bajo las leyes de los países de medio mundo, las normas de cada una de las sociedades, las economías glociales<sup>369</sup> y las arquitecturas informáticas diseñadas por una miríada de empresas y grupos de programadores. Por ello, hoy en día, Internet es ilegislable y lo máximo que se suele conseguir es restringir el acceso a ciertas webs (el cortafuegos chino es buen ejemplo de esto, o el bloqueo de Twitter y YouTube por parte del gobierno turco en Marzo-Abril de 2014).

Esto no implica que vaya a seguir siendo ilegislable eternamente, muchos sectores a lo largo de la historia se han considerado ilegislables hasta que han surgido nuevas herramientas y técnicas de legislación y regulación<sup>370</sup> y de hecho, aunque nos encontramos lejos del momento en que el Estado pueda regular adecuadamente Internet, se han dado numerosos pasos en esa dirección ya<sup>371</sup>. Este ejemplo muestra que el avance tecnológico inevitablemente crea espacios donde no se puede legislar durante largos periodos de tiempo y estos ámbitos (junto a infinidad de virtudes fruto de ser espacios más libres y pioneros) suponen una serie de potenciales riesgos si las dinámicas que triunfan en su interior sirven para subvertir las sociedades en las que esos medios se inscriben, pues nada existe simplemente en el aire. En el interior de esos campos nuevos se van generando nuevas normas de interacción, de lo que es aceptado en sus distintas comunidades y lo que no lo es, que posteriormente son trasladados a la sociedad en conjunto. Sin embargo, de su conflicto pueden surgir problemas y cuestiones que ponen en duda nociones aceptadas anteriormente, como los límites de la libertad de expresión<sup>372</sup>.

La regulabilidad también supone un riesgo en el sentido opuesto, el exceso de legislación y regulación puede resultar una amenaza para las libertades<sup>373</sup>. La *Patriot Act* en Estados Unidos sirvió para limitar las libertades civiles de la población, por ejemplo. Y todos podemos imaginar sin problemas un mundo donde todo esté perfectamente regulado, una distopía que nadie desearía como muestra la genial obra de Huxley "*Un Mundo Feliz*".

El exceso de regulación se convierte en opresión rápidamente. Incluso aunque sea benigna y esté pensada para conseguir la mayor felicidad posible de los ciudadanos, puede

---

<sup>369</sup> Beck (1998b).

<sup>370</sup> Lessig (2009: 33).

<sup>371</sup> Lessig (2009: 60, 116 y 126).

<sup>372</sup> World Economic Forum (2013: 26).

<sup>373</sup> Lessig (2009: 203).

suponer limitar enormemente los espacios de libertad. Y, sin esos espacios de libertad e independencia, surgen problemas a la hora de desarrollar la creatividad y avanzar política, ideológica y culturalmente. Morin<sup>374</sup> señala cómo el rápido avance cultural y tecnológico europeo se debió precisamente a los incesantes conflictos entre las naciones europeas, que llevó a una carrera por desarrollarse más rápido que los rivales, similar a una especie de evolución acelerada. En un mundo donde todo esté regulado, esa necesidad desaparece porque en su interior el conflicto queda limitado y reglamentado y, con ello, las posibilidades de cambio disminuyen.

La regulabilidad plantea así el clásico conflicto, presente desde los tiempos antiguos en sus mitologías (como la babilónica) entre el orden regulador que crea una comunidad en la que se puede vivir pero al mismo tiempo puede devenir en generar estatismo y opresión; frente a él, el caos que se puede desarrollar como un conflicto sin fin que destruya la comunidad, pero también como el espacio creativo y de libertad donde cada uno puede experimentar nuevos caminos e ideas.

La tecnología supone, en estos términos, una potencial entrada de caos en un entorno social que, por acción de los poderes públicos, tiende a avanzar hacia algún orden no sólo por acción de las instituciones, sino por las normas sociales que van emergiendo de la propia interacción de los ciudadanos. Es importante prestar atención a los riesgos que se derivan de la regulabilidad de estos nuevos sectores, de modo que se potencie la libertad y caos positivo que se generan, a la vez que se vigila que no se conviertan en fuentes de caos destructivo y sean aprovechados por mafias, grupos terroristas o simplemente sirvan para crear problemas en la interacción entre personas. Ya que, si las tecnologías de la vigilancia pueden servir para imponer un orden excesivo, aquí surge una de las posibles respuestas para mantener equilibrados el orden y el caos por medio de una regulación eficaz que prime la libertad pero asegurando un orden.

Finalmente, hay ya avisos de que el futuro cercano puede depararnos **Nuevos Riesgos Tecnológicos**. Los avances en investigación genética, la nanotecnología, los cambios en la terraformación... son elementos que, aunque puedan parecer de ciencia-ficción, no están demasiado lejos del mundo actual. La ciencia, desde sus principios, ha

---

<sup>374</sup> Morin (1998).



tratado de domesticar la naturaleza y ponerla bajo el microscopio, tratando de entender su funcionamiento de modo que se pueda mejorar la vida de los seres humanos: desde la invención del cultivo, al arado, los invernaderos, la fruta transgénica de fuera de temporada y sin pepitas... y eso por seguir, resumidamente, sólo uno de los muchos modos en que ha ido poniendo distintas facetas del orden natural externo bajo el control de las personas.

El resultado es que se avanza hacia una sociedad donde los humanos van a dejar paso a transhumanos, personas que se han modificado a si mismas y al mundo que los rodea de modo que sean superiores a los límites que originalmente tenían sus antepasados. Ya existen algunos ejemplos, como Neil Harbisson, el primer ciborg del mundo, que puede oír los colores, algo que ninguno de los demás podemos hacer<sup>375</sup>. Pero la ciencia ya avanza más allá, con cambios profundos sobre la esencia que define a un ser humano.

El World Economic Forum alerta de numerosos de estos riesgos en su sección de riesgos del futuro cercano. Hablan de los efectos que pueden tener los implantes y demás modificaciones que puedan suponer avances significativos en las capacidades cognitivas de la gente; de los cambios que la terraformación y la geo-ingenería pueden implicar<sup>376</sup>; de las consecuencias que puede tener el desarrollo de la nanotecnología, que aparece recogido como riesgo en sus ediciones de 2011, 12 y 13; y de los resultados no deseadas de la tecnología médica, tanto en la construcción de armas biológicas como las posibles consecuencias sociales que pueda tener que la gente sea más longeva; y, desde luego, los avances en la neurociencia unida a la cibertecnología<sup>377</sup>, que modifique a los seres humanos profundamente pudiendo iniciar un salto cualitativo en lo que entendemos por los límites de las personas.

La ciencia-ficción hace tiempo que está preguntándose por estas cuestiones y, cuando esta comienza a analizar algo, es porque la sociedad de la época empieza a considerar importante esa cuestión porque la ve aproximarse en el horizonte. Nos encontramos así con videojuegos como *"Deus Ex: Human Revolution"*<sup>378</sup> o la serie de televisión *"Orphan Black"*<sup>379</sup> que ya tratan directamente las nociones derivadas del control

---

<sup>375</sup> A menos que suframos de sinestesia.

<sup>376</sup> World Economic Forum (2013: 12).

<sup>377</sup> World Economic Forum (2013: 56).

<sup>378</sup> Eidos Montreal (2013).

<sup>379</sup> BBC (2012).

humano de la evolución, llegando a crearse nuevos modelos de evolución no natural, como la descrita por Darwin, sino artificial: dirigida por humanos.

Estos futuros sobre los que se nos alertan tienen infinidad de potenciales beneficios para todos. ¿Quién no puede pensar que un mundo donde seamos más sanos, más inteligentes, más capaces pueda ser un mundo mejor? Ciertamente, lo sería, pero a la vez plantearía nuevas divisiones de clases, entre aquellos que se pueden permitir esos avances y aquellos que no, que se quedan atrás, como ilustra la película "*Gattaca*".

Si se le une a esto las posibilidades del control de la nanotecnología fuera del ser humano, por medio de tecnologías como la de la cornucopia (una especie de impresora 3d que, en vez de "imprimir" los objetos los fabrica a base de unión de átomos), ¿cómo será la sociedad que viene en el medio plazo? Desde luego, cuando todo se puede fabricar a partir de átomos, ¿cuál será la diferencia entre ricos y pobres en un mundo donde no hay escasez? ¿Qué nuevos modelos de control y conflicto social rugirán durante todo el proceso hasta llegar ahí?

El National Intelligence Council<sup>380</sup> ya ha comenzado a plantearse estas cuestiones, igual que lo hace el World Economic Forum. Cada vez más, estas preguntas se escapan de la ciencia-ficción y comienzan a afectar al mundo cotidiano. Porque, al final, toda esa tecnología va a ir llegando y, poco a poco, goteará en el mundo real.

### **Consecuencias:**

La primera de las consecuencias derivada de la materialización de esos riesgos es la posibilidad real de que se produzca un **Fallo Crítico en los Sistemas**. En el World Economic Forum definen este riesgo como: "*vulnerabilidades en un punto del sistema inician una cascada de fallos en infraestructura y redes críticas para la información*"<sup>381</sup>. A esto se podría llegar si se producen robos de datos masivos, se llevan adelante los riesgos y problemas que plantean las tecnologías civiles existentes, los sistemas de protección de la propiedad intelectual fracasan, se reproducen los ciberataques y/o las tecnologías de la seguridad son subvertidas para generar más problemas de los que solucionan.

---

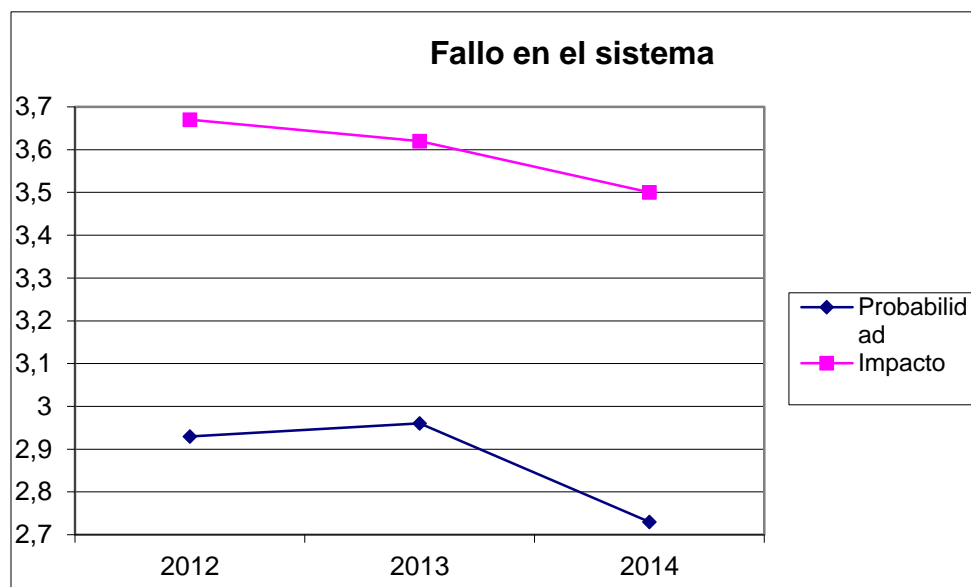
<sup>380</sup> National Intelligence Council (2010: 4).

<sup>381</sup> World Economic Forum (2013: 47).

Ante un panorama así, el conjunto de lo que hoy en día se da por sentado como Internet entraría en tela de juicio, sufriendo un daño potencialmente irreversible que, probablemente, forzase a un cambio completo de paradigma de la información y arquitectura de la misma. Así, aunque la idea de que un *ciberarmagedon* sea para algunos autores una falacia<sup>382</sup>, existen otras voces e informes que hablan de la posibilidad real de que los riesgos acaben llevando a una desintegración del sistema como lo conocemos<sup>383</sup>.

Si, a través de estos caminos, se llegase a un cambio en el conjunto del sistema de manejo de la información y de la tecnología, indudablemente cambiaría la episteme<sup>384</sup> actual. La sociedad de la información<sup>385</sup> como tal se vería en entredicho y los cambios en este sistema se reproducirían a lo largo de toda la red social con la que este está sólidamente unido. Ya se ha visto en el pasado el temor que puede infundir este resultado, como el pánico desatado ante el ficticio *efecto 2000*.

Es por ello que este riesgo fue elegido como el centro de gravedad de los riesgos tecnológicos por el World Economic Forum en 2013<sup>386</sup> y al año siguiente era el quinto riesgo con un mayor impacto estimado en la sociedad<sup>387</sup>.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>388</sup>.

<sup>382</sup> Lessig (2009: 138).

<sup>383</sup> World Economic Forum (2014: 38).

<sup>384</sup> Foucault (1985).

<sup>385</sup> Castells (1996).

<sup>386</sup> World Economic Forum (2013: 52).

<sup>387</sup> World Economic Forum (2014: 17).

<sup>388</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2015) y, por ello, no hay datos disponibles.

Tomando la otra cara de la moneda de los riesgos tecnológicos, se llega a la necesidad de construir una **Sociedad Sobre Nuevos Preceptos**. Los ciberataques que ponen en riesgo los conceptos de seguridad socialmente contruidos, las nuevas tecnologías de la seguridad que limitan el anonimato y la intimidad, las armas de destrucción masiva que ponen en riesgo las sociedades, los problemas en la legislabilidad (exceso o defecto) en muchos sectores y las tecnologías civiles futuras que ponen en entredicho la esencia misma del ser humano... todo ello lleva hacia un mundo donde las antiguas respuestas cada vez encajan menos con las nuevas preguntas.

Así, las sociedades van a tener que abrirse a la negociación interna y las ideas asentadas para poder hacer hueco a todos los cambios que se están produciendo y que van a sacar a relucir todas las ambigüedades latentes<sup>389</sup> en las normas y formas de convivencia. Cuando cada una de estas ambigüedades fuerce a escoger entre distintas interpretaciones de los valores, se irá modificando el mundo, cómo se lo entiende, qué se puede hacer al respecto y cómo. La legitimidad misma del sistema y de las formas de actuar cambiará a medida que nuevos caminos sean considerados válidos y algunos de los viejos dejen de serlo.

Conceptos tan centrales como la libertad pueden verse forzados a cambiar en una sociedad donde el continuo descenso de los costes de vigilancia y control pueda modificarla<sup>390</sup>. Junto a esto, nuevos modelos de entender de modo crítico y moral el conocimiento y la información serán necesarios para tratar los nuevos modos en que accedemos a la misma<sup>391</sup> y, con ellos, nuevos conjuntos de ética y moral en el modo en que se trata, absorbe y difunde la información se unirán a nuevas cadenas que amenazarán o complementarán los poderes tradicionales (como el poder de la prensa y los medios de comunicación tradicionales). Surge así la necesidad de que la gente aprenda a ser crítica con los contenidos obtenidos de internet y que aparezcan sistemas que garanticen, en la medida de lo posible, que dichos contenidos sean dignos de confianza. Junto a ello, los ciudadanos deberán aprender a ser más críticos con la tecnología que usan en el día a día y cómo esta interactúa y condiciona sus vidas.

---

<sup>389</sup> Lessig (2009: 270).

<sup>390</sup> Lessig (2009: 317).

<sup>391</sup> World Economic Forum (2013: 26).

Las nuevas opciones tecnológicas incluso pueden poner sobre la mesa nuevos modelos políticos (una democracia directa electrónica, por ejemplo) y económicos (como la sociedad sin escasez basada en la cornucopia) y, con ello, ahondar y profundizar los cambios que la tecnología va a introducir en nuestro modo de vida.

Este es un punto importante: creo que los riesgos que llevan a una sociedad nueva son inevitables, pues surgen de unos desarrollos tecnológicos que deseamos y tienen una serie de correlaciones que, junto a sus aspectos peligrosos, poseen muchos beneficiosos. La sociedad nueva acabará llegando, sin lugar a dudas, a medida que la sociedad de la información se profundice y alcance campos que no habían sido afectados. La clave a la hora de considerarlos un riesgo o una oportunidad dependerá de todas las elecciones que se tomen en el camino, como sociedad y como individuos. Es necesario reabrir los viejos debates de qué estilo de vida queremos, cómo queremos que sea, qué consideramos importante y qué no, de modo que las viejas preguntas se ajusten a las nuevas respuestas y, con ese consenso nuevo, modificar y adaptar la tecnología para reducir los riesgos que suponga y maximizar las oportunidades de beneficio que plantea.

Y este debate, lamentablemente, hoy en día raramente se produce, normalmente sólo en las obras de ciencia-ficción, o como resultado de ver que una decisión ha ido mal y las noticias consiguientes al respecto que escandalizan al lector/espectador hasta que salga la siguiente (por ejemplo, las filtraciones de Snowden). Así, en el mejor de los casos, el debate aparece como respuesta a los desarrollos científicos ya completados o avanzados, como es el caso de la investigación con células madre o la clonación.

En gran medida, la sociedad comienza a vivir en un mundo diferente al conocido y se está haciendo sin analizarlo objetiva y críticamente, sólo avanzando paso a paso. Son sociedades mucho más transparentes que las anteriores<sup>392</sup>, como muestra el hecho de que ahora a YouTube se pueden subir directamente las imágenes de manifestaciones que otrora los gobiernos podrían haber reprimido u ocultado (por ejemplo, los casos de brutalidad policial grabados con teléfonos móviles). Las redes sociales han permitido dar voz a sectores oprimidos en muchos casos e incluso han jugado un papel (mayor o menor, según el análisis) importante en el inicio de importantes movimientos políticos como la Primavera Árabe. Vivimos en sociedades más vigiladas y controladas que nunca y, aun así, el debate

---

<sup>392</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

sobre la privacidad de la información y las bases de datos sigue siendo en gran medida un debate oscuro y técnico llevado adelante entre tecnócratas en los salones de los gobiernos.

Ejemplos como estos hay muchos, de cómo la sociedad de principios del siglo XXI ya no es la de finales del XX, y mucho menos la de aquellas en que se construyeron muchas de las nociones hoy en día centrales (soberanía, nación, Estado, cultura...) en siglos anteriores.

### **Conclusiones:**

La ciencia y la tecnología son una de las grandes fuerzas del cambio en cualquier sociedad y, en el mundo moderno, lo son en mayor medida que nunca debido a que estas avanzan más rápido que nunca. Nuevos inventos inician cascadas de efectos sociales imprevistos y no analizados, que a su vez llevan a replantearse el mundo desde distintas ópticas y a temer que todo el entramado tecnológico fracase y se hunda por sus errores internos o por el abuso del mismo.

Se abren así las puertas de un mundo distinto al existente, siendo el presente el punto de articulación donde muchos de estos cambios van a tener que materializarse y las elecciones sobre la vida que se desea van a ser tomadas. La tecnología no es la causante pues, como todo vector de cambio, sólo introduce nuevas posibilidades: al fin y al cabo, la gente podría coger sus flamantes móviles 4G y dejarlos en casa y sólo usarlos para llamar, como si fueran un teléfono inalámbrico doméstico de los años 90. Sin embargo, la tecnología sí sirve para posibilitar nuevas opciones, nuevos caminos y, al hacerlo, la población estará interesada en recorrerlos, en ver qué opciones ofrecen, qué mejoras pueden darles a sus vidas o qué problemas puede plantear.

Así, la tecnología se vuelve uno de los más poderosos elementos de cambio en la sociedad, al alterar los equilibrios de poder dentro de la misma, las normas sociales válidas, las leyes y su aplicación... la forma en que la gente se interrelaciona, en definitiva, uno con otros y con las instituciones. La red de actores es transformada por el cambio en ellos mismos y en lo que los conecta, dejando atrás a aquellos que son incapaces de ver los nuevos caminos y dando beneficios a los que estén dispuestos a actuar como pioneros.

Y, en el mundo actual y futuro donde la máxima *"lo más nuevo es mejor y, por tanto, deseable"* parece imperar, hay que prepararse para prevenir los riesgos que todas estas cosas nuevas pueden plantear y maximizar los beneficios que pueden suponer.

## 6. Políticos

He dejado para el final los riesgos que, sin embargo, considero más importantes. No sólo porque los riesgos políticos hablan de la forma misma en que se articulan las sociedades, sino porque la solución de todos los demás riesgos depende de la política. Así, modificar las leyes para progresar en la lucha contra el cambio climático depende de la voluntad política, igual que depende de ella que las ideologías peligrosas reciban pocos votos y capacidad de acción o que la sociedad adopte normas sociales para tratar con las nuevas tecnologías. La política, en el sentido amplio y no sólo reducido a las elecciones cada cuatro años y los debates parlamentarios, es el centro de la vida en común de los habitantes de una sociedad y, por tanto, la clave para ver cómo se articula la sociedad, cómo afronta sus problemas y qué oportunidades es capaz de aprovechar.

La actual no es una época en que la política se ciña únicamente a las fronteras estatales y los parlamentos de cada país. Al contrario, existe una globalización política construida sobre organismos múltiples, cumbres cruzadas y otras formas de poner en contacto distintas voluntades y percepciones. Por ello, se vuelve global y, con ella, los riesgos políticos se amplían del mismo modo.

Desde siempre, los Reinos, Imperios y Estados han sido los garantes de la seguridad de sus habitantes de un modo u otro, y de su fuerza y estabilidad dependía lo demás. Con el paso de los siglos se fueron dotando de métodos y técnicas para garantizar esa paz cada vez de modo más efectivo, claro y duradero: policía, ejércitos permanentes y cada vez más profesionalizados, prisiones, sistemas de vigilancia de la sociedad... incluso el Estado de Bienestar podría verse, al menos en parte, como un esfuerzo en este sentido, ya que fortalece la cohesión social y disminuye el conflicto interno (la llamada “paz social”), además de que da a todos los ciudadanos una educación común que busca fortalecer su identidad única y leal al Estado.

Sin embargo, por mucho que lo intentase, ninguna de estas organizaciones consiguió eliminar la inestabilidad política del mundo en el que estaban insertas. Lidiaron con ella lo mejor que pudieron pero, en última instancia, la lucha permanece como una fuerza clave del cambio y la naturaleza de las sociedades. Tanto es así que la escuela realista llegó a definir el sistema político global como una anarquía en permanente conflicto por la seguridad.



Pese a ello, el siglo XX comenzó a ver la institucionalización de diferentes medios de intentar reducir la inestabilidad política global. Desde la fallida Sociedad de Naciones a la actual ONU, desde la OTAN a acuerdos bilaterales,... Especialmente tras la II Guerra Mundial, se ha producido un enorme trabajo para crear un entorno intersocietal que fuese más seguro. Eso sí, todo ello inserto en la inestabilidad más estable que ha dado la historia: la Guerra Fría.

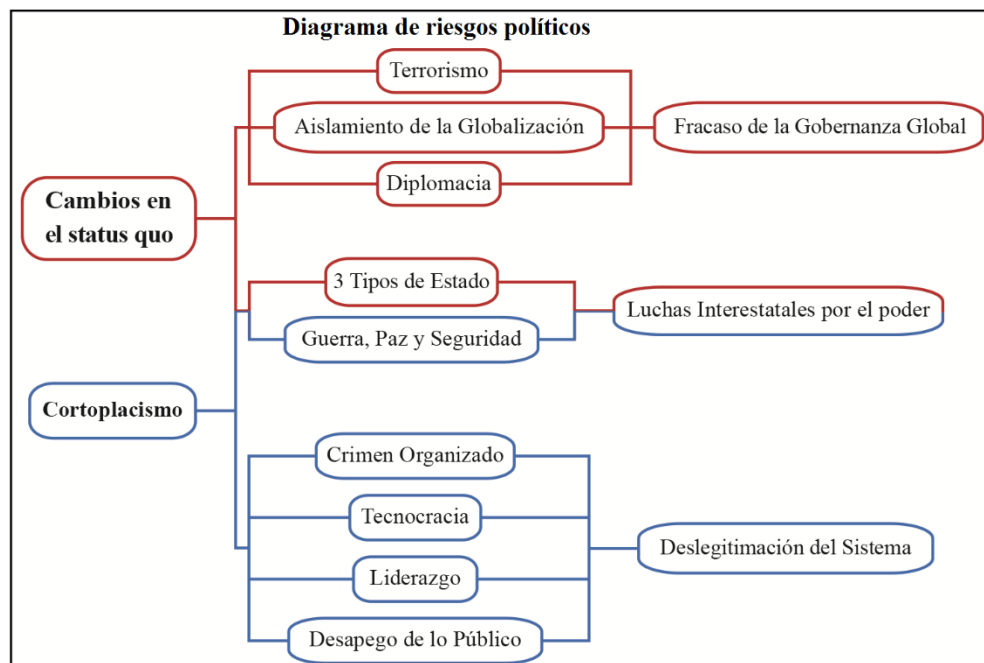
Con el colapso de la Unión Soviética, los esfuerzos destinados a combatir la inestabilidad política global parecía que finalmente podrían tener éxito: la ONU comenzaría a funcionar efectivamente ahora que la URSS y los Estados Unidos no se vetaban mutuamente por definición y los modelos democráticos se extenderían por todo el globo con mayor facilidad.

Pero esa ilusión se rompió pronto. Las Guerras de los Balcanes, las del Golfo, los sangrientos conflictos en Ruanda y Sierra Leona, etc. todos ellos demostraron que la inestabilidad política no se había desterrado como algunos soñaban... fue un despertar sangriento. Pero no sólo se trata de conflictos militares, sino de las olas de protestas ciudadanas que barren medio mundo, desde la Primavera Árabe, al 15-M, Occupy Wall Street, el Euromaidan o las movilizaciones contra Nicolás Maduro y Vladimir Putin. Con distintas caras, objetivos, razones y conclusiones, todas han devuelto a la primera plana un mundo donde la ideología y el conflicto político siguen tan vivos como siempre lo han estado, y tras el silencio de una época de prosperidad económica y hegemonía liberal, es la política la que está empujando de nuevo con fuerza.

Así, hay dos grandes dinámicas de riesgos políticos, una más mundial y de geopolítica, y una más local pero extendida y generalizada globalmente. La primera es que el planeta se encuentra en un proceso de cambio acelerado en los equilibrios de poder entre los distintos Estados; de aquí que los conflictos fruto del terrorismo, el riesgo del aislamiento de la globalización y los problemas que pueda plantear la diplomacia puedan llevar a que la gobernanza global fracase como conjunto a la hora de resolver estos cambios; por el otro lado, los cambios en el *status quo* también tienen otra cara y es que los conflictos entre los Estados premodernos, modernos y posmodernos, la guerra y la seguridad, y las interferencias e injerencias directas entre países están hablando de una

lucha geopolítica más clásica por convertirse en los centros de poder en el nuevo orden mundial que se está gestando.

La otra cara de la moneda es el cortoplacismo que domina la política moderna, que dificulta la creación de proyectos a largo plazo que permitan enfrentarse a los más profundos problemas de las sociedades. Así, unido al riesgo global que supone el crimen organizado, el ascenso de la tecnocracia y la debilidad del liderazgo en la actualidad, y el desapego a lo público que defiende el neoliberalismo, surge una creciente deslegitimación del sistema que pone en riesgo aquello que, al menos hoy por hoy, se considera deseable.



### Procesos:

El primero de los procesos que condiciona la política global es que se producen **Cambios en el Status Quo**. Que los equilibrios de poder se alteren no es algo malo en si, ni mucho menos, pues son fuente de muchas oportunidades; sin embargo, la inestabilidad puede generar también muchos problemas a medida que interactúa con el sistema<sup>393</sup>.

<sup>393</sup> De hecho, el World Economic Forum (2015) considera el cambio en los equilibrios de poder no como un riesgo sino como un hecho, un proceso activo. Y, dentro de este, en el informe de 2014 añadieron un riesgo nuevo que gana centralidad, que es el de inestabilidad, que yo considero como corolario del cambio en el *status quo*.

**Actualmente se están produciendo** cambios muy significativos en la estructura del poder en las relaciones intersociales<sup>394</sup>.

Tras el Renacimiento, el mundo tenía su centro en Europa, su poder tecnológico, cultural, ideológico y demográfico la hizo conquistar el planeta entero y dividírselo en grandes imperios coloniales. Sin embargo, a partir de la Primera Guerra Mundial ese centro se desplazó al Océano Atlántico y quedó simbolizado en el término “occidente” pues Estados Unidos se unía como protagonista. Esto siguió siendo así hasta el final de la Guerra Fría, durante toda la cual la OTAN simbolizó esa unión central y ordenadora del mundo entre Estados Unidos y Europa. Durante todo este periodo, el mundo estuvo ordenado en “blancos y negros” ideológicos, políticos y económicos<sup>395</sup>: comunismo contra democracia, economía planificada contra mercado, libertad contra igualdad.

Sin embargo, desde el final de la Unión Soviética, ese centro se ha desplazado de nuevo. Con la emergencia económica y demográfica de Asia, el núcleo se ha ido moviendo hasta el Océano Pacífico<sup>396</sup> a medida que las divisiones internas de Europa la impedían tomar una posición decidida y firme en el marco global. Las visitas del Presidente Obama a India y China a lo largo de su *tour* asiático durante el 2010 demostraron esto, cuando en ambos casos el Presidente dijo que el futuro del planeta dependía de las relaciones entre Estados Unidos y China/India. Aunque hay voces que hablan de una nueva visión hacia Europa a raíz de los eventos en Ucrania<sup>397</sup>, es demasiado pronto para juzgar su impacto en la política exterior norteamericana y global.

Con la emergencia de los países en vías de desarrollo y el reordenamiento del campo intersocietal se está gestando cada vez más una multipolaridad que se aleja de la hegemonía única norteamericana. Estados Unidos seguirá siendo la primera potencia durante bastantes años aún, pero el mundo será dominado por una gran superpotencia flanqueada por varias potencias con capacidad independiente<sup>398</sup> cada vez de modo más claro; y estas tienen voces que se oponen a la americana con firmeza cuando consideran que se equivoca (como el caso de la negativa de Francia y Alemania a la Segunda Guerra

---

<sup>394</sup> Barbé Izquierdo (2012: 98).

<sup>395</sup> Cooper (2004: 5).

<sup>396</sup> Lamo de Espinosa (2010: 49).

<sup>397</sup> Bassets (2014).

<sup>398</sup> Lamo de Espinosa (2010: 51).

del Golfo<sup>399</sup>). Esto ha reactivado el discurso acerca del conflicto de civilizaciones<sup>400</sup>, la alianza de civilizaciones<sup>401</sup> y el choque político cultural de modo que incluso ha salido de los debates más académicos para alcanzar la prensa general<sup>402</sup>.

Es por todo esto que el desplazamiento del centro del mundo al este, y los retos que plantea, cuestiona todo el ordenamiento del campo intersocietal y crea nuevos riesgos o aumenta los existentes. Esto ha llevado a que el World Economic Forum lo considerase un riesgo en su edición de 2011<sup>403</sup> y que esté profundamente vinculado con la inestabilidad política y social que de nuevo aparece recogido por el World Economic Forum, en esta ocasión en 2014, como el décimo riesgo más peligroso<sup>404</sup>.

En gran medida, el World Economic Forum está pensando en la inestabilidad política y social interna de los Estados, pero está profundamente relacionada con la inestabilidad política global. La crisis de Siria depende directamente de la incapacidad o falta de voluntad de Estados Unidos por intervenir y a la capacidad de Rusia para hacerlo, de modo similar a lo que ocurre en Ucrania; la inestabilidad en los países árabes depende de la extensión global de la Primavera Árabe, etc. Los cambios políticos globales se transforman así en inestabilidad política y social fuera y dentro de cada uno de los Estados mediante el contagio de ideas, el movimiento de personas, etc.

El otro proceso de riesgo político es uno interno a los Estados: el **Cortoplacismo**. Es fruto del juego democrático, donde siempre hay elecciones en algún lugar en todo momento y, cuando no las hay, los sondeos de opinión se encargan de llenar el hueco; por ello, importa más obtener los resultados a corto plazo con medidas inmediatas<sup>405</sup> que permitan ganar esa siguiente elección, que realizar largas y costosas modificaciones estructurales, por necesarias que sean, cuyos réditos tardarán muchos años en verse.

---

<sup>399</sup> McCormick (2007) muestra que las diferencias entre europeos y americanos en realidad datan de mucho antes, aún cuando anteriormente se construía un discurso que aparentaba ser común desde ambas partes para hacer frente al enemigo soviético.

<sup>400</sup> Huntington (1993).

<sup>401</sup> Famosa y fallida política del ex-Presidente Español Rodríguez Zapatero.

<sup>402</sup> Por ejemplo, Torriente y Sánchez (2014).

<sup>403</sup> World Economic Forum (2011).

<sup>404</sup> World Economic Forum (2014: 9).

<sup>405</sup> World Economic Forum (2011: 57).

Así, para poder llevar a cabo reformas que tengan una larga proyección es necesario generar visiones que sean estables en el espacio y en el tiempo; esto puede hacerse mediante gobiernos que perduren con los años (porque son de un único partido, como China, o bien porque son capaces de continuar ganando las elecciones) o, sobretodo, mediante la elaboración de pactos entre las diversas fuerzas políticas y sociales existentes en cada comunidad. El problema de esto es que, electoralmente, un pacto da réditos a todos los que lo firman más o menos por igual, de modo que no sirve para ganar las elecciones, que son el centro inmediato de toda actividad política.

El resultado es que los Estados priorizan la visión a corto plazo a la hora de enfrentarse a los riesgos, lo cual puede tener un impacto a largo plazo<sup>406</sup> ya que sólo se ponen parches sobre los problemas, en lugar de solucionarlos. Por esto, muchos riesgos a largo plazo o estructurales son dejados de lado, ya que suponen grandes dificultades a cambio de poco rédito en las urnas. Esto se ve agravado porque, en general, se tiende a infravalorar los riesgos de largo recorrido o crónicos, en comparación con los riesgos puntuales y más visibles<sup>407</sup>.

El resultado de esta inmediatez en política, fruto de una sociedad que vive cada vez más en el "ahora", es sin duda el ascenso en importancia de las soluciones rápidas y sencillas aunque a la larga tengan costes mayores o no sirvan para solventar el problema. Con ello, los riesgos políticos se agravan y las democracias funcionan peor, porque acumulan una serie de problemas que, o no son tratados, o son abordados de modo a toda velocidad con lo que sus soluciones no sirven (el ejemplo de las continuas reformas en educación que encontramos en España es claro en este sentido, siendo fruto de una educación que no se ha construido sobre un pacto mayor sino sobre las decisiones de cada uno de los Gobiernos en el poder).

### **Peligros:**

Uno de los primeros cambios que se ven a raíz del crecimiento de la inestabilidad es el aumento del **Terrorismo**. Este se nutre de los espacios de conflictos y ausencia de cooperación entre Estados, usando esas áreas grises como centros de operaciones para

---

<sup>406</sup> World Economic Forum (2014: 27).

<sup>407</sup> World Economic Forum (2011: 62).

atacar y causar los máximos daños posibles. No es en vano por ello que, a menudo, se suele considerar que el atentado contra las Torres Gemelas del 11 de Septiembre de 2001 cambió la política exterior norteamericana y supuso, en gran medida, el fin de su unipolaridad.

El World Economic Forum define este riesgo como: *"individuos o grupos no afiliados a ningún Estado que inflingen daños humanos o materiales a gran escala"*<sup>408</sup>. Lamentablemente, ha habido ya muchos, no sólo por parte de Al-Qaeda sino de múltiples organizaciones se aprovechan de los conflictos intersociales y los Estados más frágiles en su propio beneficio. La relación entre estabilidad y la desaparición de estos grupos está en la faz opuesta de la moneda, por ejemplo con la desarticulación del IRA en Irlanda y, actualmente en proceso, la de ETA en España, que en entornos mucho más estables ven limitada su capacidad de acción hasta dejar de ser funcionales y tener que buscar otras vías.

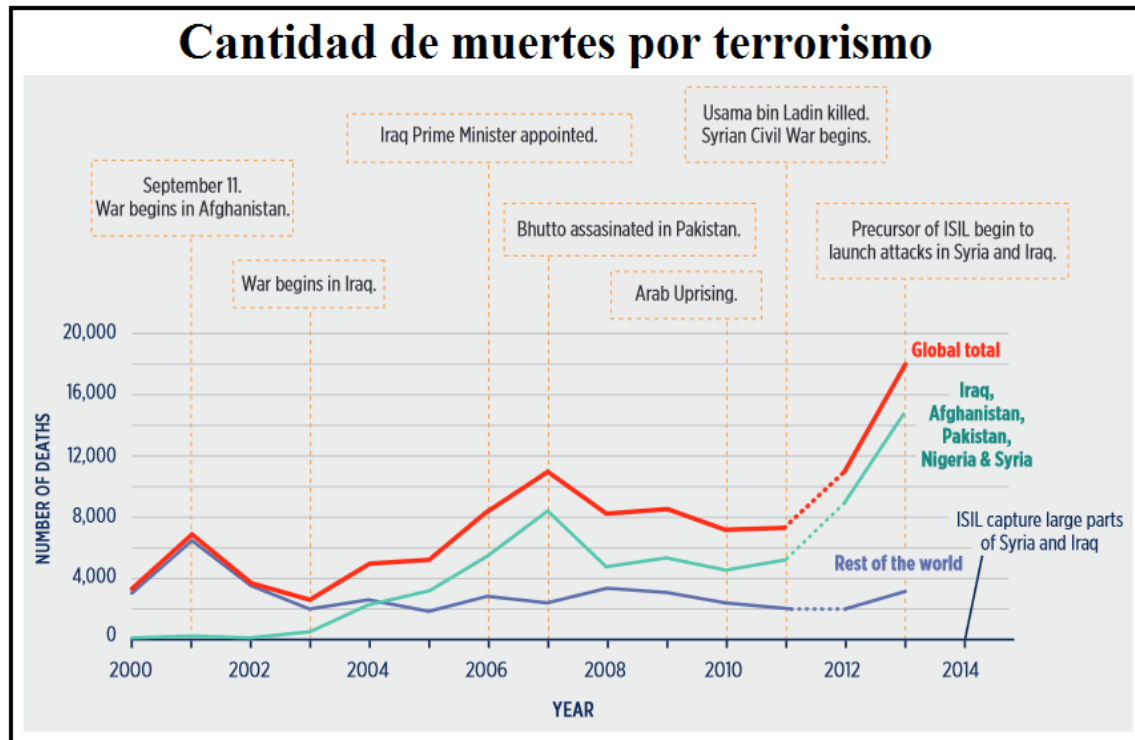
Por el contrario, los entornos de conflicto resultan fuentes inagotables de fuerza para estos movimientos. El ejemplo más claro es, probablemente, el del conflicto Palestina/Israel, que lleva décadas en un círculo vicioso de violencia e injusticia que sirve para que los grupos más extremistas tengan un grupo de descontentos listos para engrosar sus filas y luchar asimétricamente<sup>409</sup>. Se plantea así un nuevo tipo de conflicto donde las fuerzas de seguridad tradicionales resultan menos efectivas ya que el enemigo permanece oculto entre la población civil hasta el momento de atacar y se mantiene lejos de confrontaciones militares clásicas, lo cual lleva a un nuevo modelo de guerra de guerrillas. El caso de la invasión de Afganistán por parte de la coalición intersocietal a finales de 2001 para luchar contra Al-Qaeda demuestra lo poco eficaz que resulta la confrontación tradicional contra estas fuerzas móviles.

Es por ello que, tras el 11-S y los eventos que siguieron, el terrorismo se convirtió en el centro de los riesgos políticos de la agenda intersocietal y la primera prioridad en seguridad para muchos países; aunque actualmente la seguridad cibernética lo haya desplazado como principal amenaza para Estados Unidos, el terrorismo continúa siendo una de las cuestiones más relevantes. La cantidad de muertos por terrorismo está en este momento en el pico más alto, con la inmensa mayoría de ellas ocurriendo en Irak, Afganistán, Pakistán, Nigeria y Siria:

---

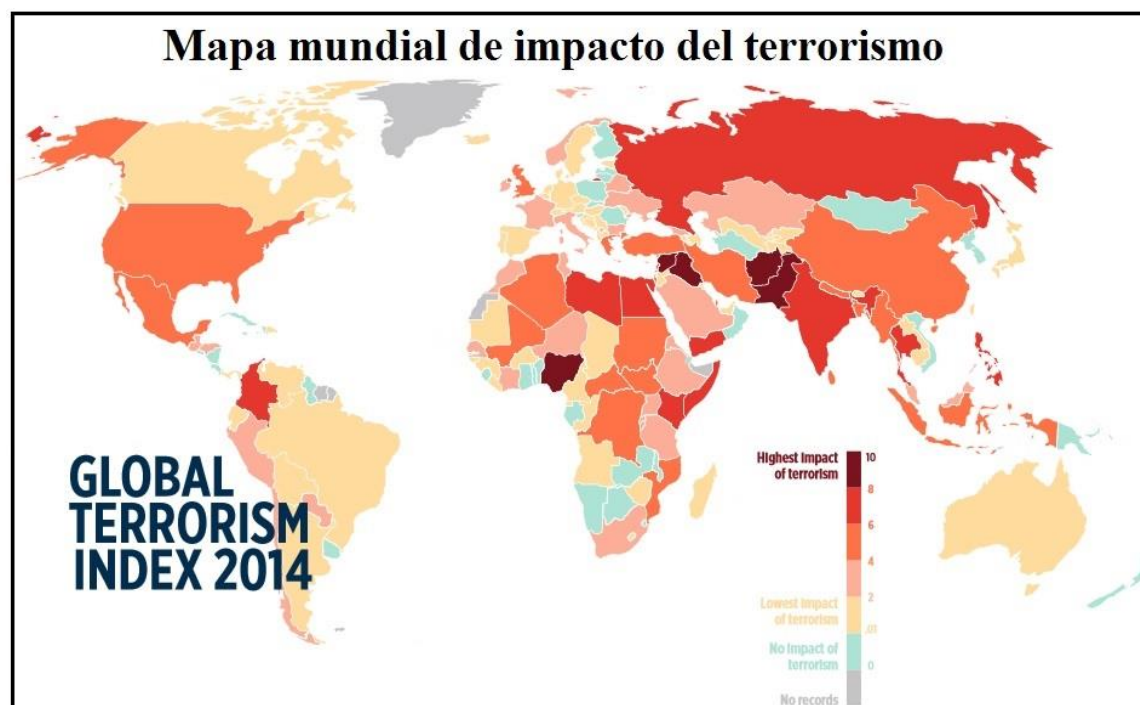
<sup>408</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>409</sup> Vestrynge (2007).



Fuente: Institute for Economics and Peace (2014: 15).

Tras los atentados masivos como el 11-S o el 11-M, la capacidad de los grandes grupos terroristas para atacar en los países del primer mundo ha demostrado ser limitada. Aunque puedan hacer acciones ocasionales de gran envergadura y el impacto de las mismas pueda ser notable, los atentados que pueden hacer en el exterior son esporádicos y de menor envergadura normalmente, como el atentado en la sede de Charlie Hebdo. Se produce, sin embargo, un desplazamiento de este riesgo geográficamente a áreas más inestables: los ataques, por ejemplo, se suceden en Oriente Medio (especialmente con la aparición del Estado Islámico en Oriente Medio y la extensión de las filiales de Al-Qaeda por el norte de África así como el descenso hacia el caos en Afganistán, Irak, Libia y Siria), y se están convirtiendo en un problema creciente en China. El mapa del Institute for Economics and Peace es claro:

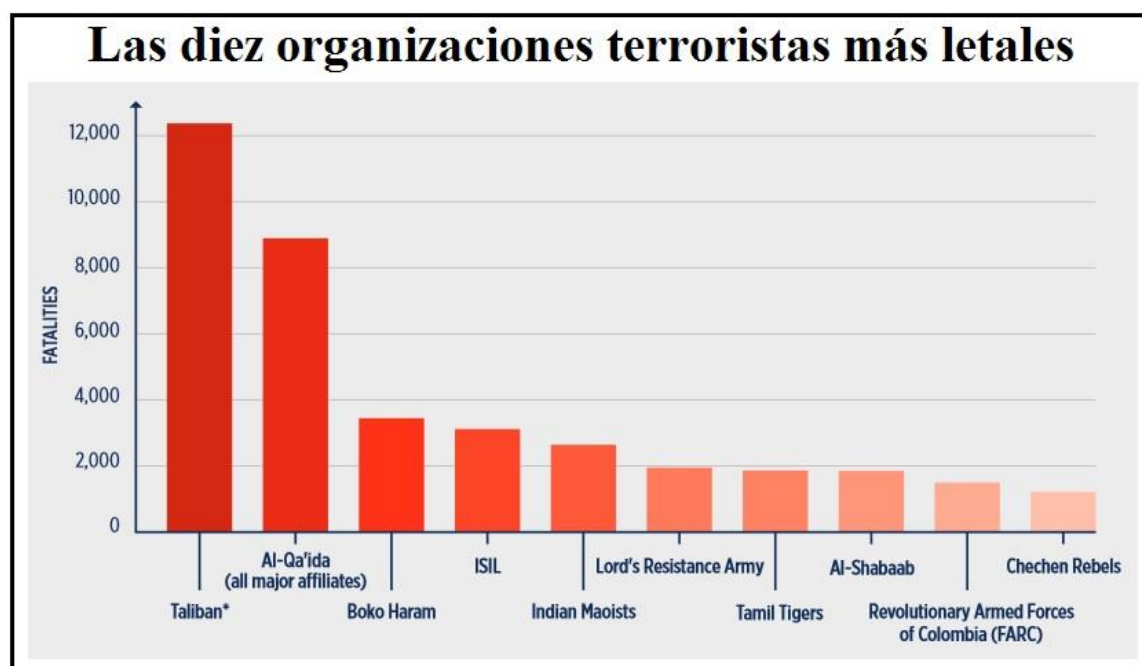


Fuente: Institute for Economics and Peace (2014: 8).

Atendiendo a su ideología, si bien en 2012 la mayor parte de atentados eran reclamados por los talibanes como organización única, pero en general la mayor parte de atentados eran causados por organizaciones políticas<sup>410</sup>, la situación dos años después ya era diferente, marcando el ascenso así del terrorismo religioso. Esto no contradice del todo el hecho de que las condiciones de vida son el caldo de cultivo principal del terrorismo (falta de empleo, estabilidad, seguridad, la muerte de gente cercana...) pero sí que marca un cambio en la respuesta a estas condiciones desde el terrorismo: si bien antes se buscaba forzar cambios políticos, ahora lo que se busca es la creación de una posición religiosa que debería dar salida trascendental a los terroristas y crear un “paraíso en la tierra” o un reino de gobierno justo y devoto como el Estado Islámico.

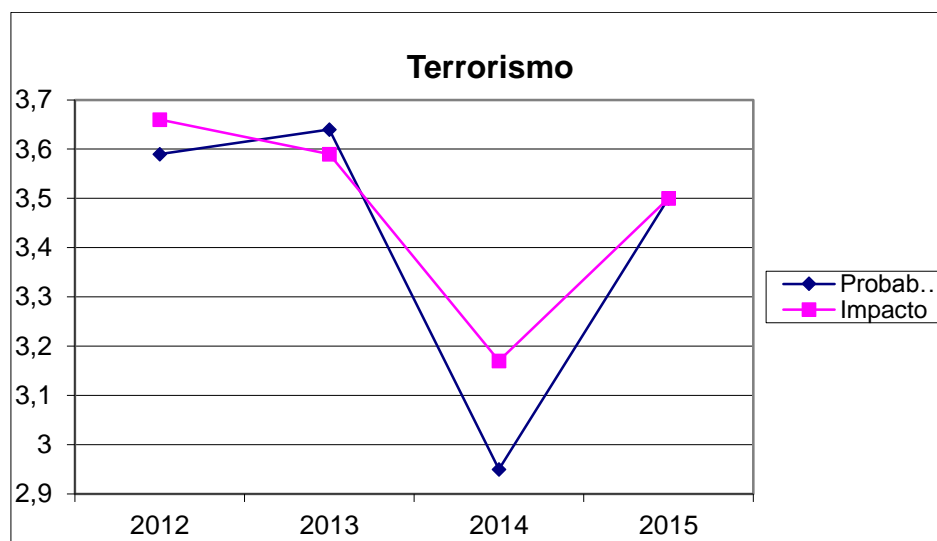
<sup>410</sup> Institute for Economics and Peace (2012: 32).





Fuente: Institute for Economics and Peace (2014: 49).

En términos numéricos de probabilidad e impacto, los expertos del World Economic Forum le siguen dando una gran presencia a lo largo de los años, una que varía poco (fuera del cambio de métrica del 2014):



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

El segundo riesgo que plantea la situación actual consiste en un **Retraimiento o Aislamiento de la Globalización**. En este escenario, los crecientes conflictos intersociales, la inseguridad globalizada o simplemente la pérdida de influencia en la

esfera mundial podría llevar a que algunos países se aislasen del exterior. Y, en la medida en que lo hiciesen, esto llevaría a nuevos problemas.

Así, los países que se aíslan de los procesos de globalización y toma de decisiones conjunta acaban volviéndose peligrosos para sus entornos. En la medida en que se alejan de las instituciones y organismos que permiten la creación de confianza y que se juegue sobre reglas comunes (propias de una visión liberal-institucionalista o constructivista de las relaciones intersociales<sup>411</sup>) se ven forzados a considerarse como islas frente a un entorno potencialmente hostil; esto anima a la creación de espirales de desconfianza y otros modelos clásicos de la teoría realista y al surgimiento de problemas a raíz de esto. El ejemplo típico de esta posición sería Corea del Norte, uno de los países más bloqueados del entorno global y, por ello, más dado a las espirales de desconfianza y dilemas de seguridad de su mentalidad realista. También puede ser, como en el caso de Nigeria, que el Estado se desligue del conjunto de la globalización como medio de ejercer un mayor control sobre su interior, y poder así aprovecharse en mayor medida de sus posibilidades como Estado depredador de su propia población<sup>412</sup>.

Pero, incluso aunque no lleguen al extremo de aislarse por completo de lo que les rodea, los países que menos se relacionan a nivel global, disminuye su presencia y corren el riesgo de perder capacidad de decisión en ese entorno y, por ello, acaban sujetos a las decisiones de otros (instituciones, organismos, grupos multilaterales...) o a profundizar en su aislamiento al rechazar a esos actores. A esto no se puede llegar únicamente por una decisión consciente de deslegitimar y abandonar esos organismos, sino también por el ascenso de discursos populistas que culpen a esos organismos de las desdichas del país; el ejemplo más clásico de esto es la Unión Europea, a la cual se le achacan muchos males pero cuyos triunfos son vendidos por cada país como propios<sup>413</sup>, lo cual ha hecho aparecer numerosos grupos populistas y antieuropeos, como el británico UKIP, cargados de retóricas en contra de profundizar en la integración de los países de la Unión.

Otro camino, señalado por el World Economic Forum<sup>414</sup>, está en el conflicto económico, ya que en el desequilibrio político propio de un *status quo* cambiante siempre

---

<sup>411</sup> Sterling-Folker (2000).

<sup>412</sup> Castells (2001: 132).

<sup>413</sup> Comisión Europea (2001).

<sup>414</sup> World Economic Forum (2011: 11).

hay perdedores y ganadores. Si no se articula de modo adecuado la interacción entre los países en ascenso y aquellos en retroceso, se corre el riesgo de que los que pierdan terreno decidan que no les interesa ya el modelo y se alejen del mismo como medio de mantener su posición de fuerza o, al menos, proyectarla para consumo interno. Aquí jugará un papel clave la capacidad de los Estados para construir entre ellos un liderazgo eficaz que permita que estos cambios de poder se produzcan de modo que los perdedores sigan interesados en jugar al juego<sup>415</sup>, o sino las consecuencias económicas (dificultad de comercio internacional, proteccionismo...) y políticas (creciente nacionalismo y daños graves al campo intersocietal) de una retirada de la globalización en un mundo cada vez más interconectado podrían ser inmensas.

La aparición de partidos extremistas en Europa que hablan contra los inmigrantes, las instituciones europeas, etc. e incluso en Estados Unidos con el *Tea Party*<sup>416</sup>, son señales de que este riesgo no es baladí, sino que su crecimiento se está produciendo lentamente pero de modo continuado.

Aunque es improbable que se produzca un abandono de la globalización de modo total por parte de los Estados involucrados, incluso retraerse en algunas cuestiones podría tener impactos en otras esferas y poner en riesgo mucho de lo construido<sup>417</sup>.

El *soft power* está convirtiéndose en el poder clave en un entorno de creciente importancia del campo intersocietal como tal (capítulo 3.3). Sin embargo, un riesgo en este sentido surge si se limita la **Diplomacia** y su capacidad para resolver conflictos y generar consensos. En un entorno así, el campo intersocietal sufriría un revés en la medida en que el conjunto de los países deberían inclinarse hacia soluciones realistas para afrontar los problemas a los que se enfrentasen.

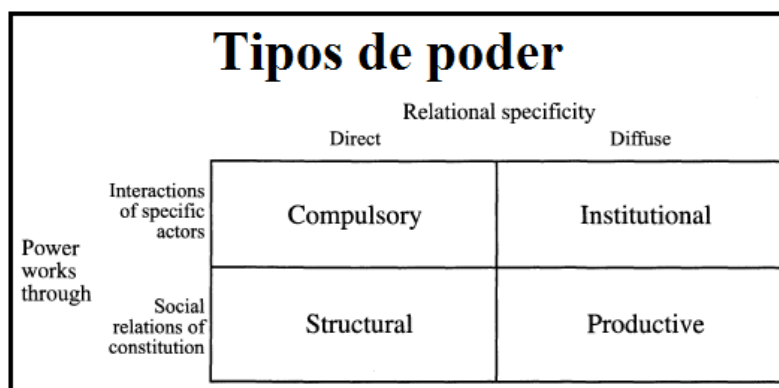
En el entorno intersocietal actual, Barnett y Duvall identifican cuatro tipos de poderes:

---

<sup>415</sup> World Economic Forum (2011: 43).

<sup>416</sup> World Economic Forum (2011: 43).

<sup>417</sup> World Economic Forum (2011: 43).



Fuente: Barnett y Duvall (2005: 48).

Si esta es la clase de poder que se ejerce en la esfera intersocietal, el *hard power*<sup>418</sup> sólo tiene sitio en la primera casilla: el poder obligatorio, que también podríamos traducir como coercitivo. El estructural puede tener en cuenta el *hard power* pero en combinación con el *soft* y la capacidad de los agentes de moverse entre ambos y aprovecharse de sus posiciones; el institucional depende prácticamente por completo de la capacidad de usar el *soft* para condicionar el funcionamiento de las instituciones; finalmente, el productivo es poder *soft* por completo, capaz de generar identidades e ideas.

Por tanto, en un entorno donde el poder de negociación se está volviendo cada vez más central, situaciones en las que este se vea más limitado en su capacidad de acción podrían llevar a una reconfiguración del entorno intersocietal que regresase a un modelo más parecido al de la Paz de Westphalia. Así, el World Economic Forum define este riesgo como: "*la escalada de disputas internacionales hasta llegar a ser conflictos armados*"<sup>419</sup>. A lo largo de esta segunda década del siglo XXI, ha habido numerosos ejemplos de esto, desde las manifestaciones pacíficas de la Primavera Árabe, transformadas en guerra civil en Siria, a los conflictos diplomáticos y militares en torno a los cambios en Ucrania a raíz del Euromaidan y la intervención de Rusia en Crimea.

Pero no necesariamente hay que llegar a esos extremos para entender el impacto que tiene un retraimiento en la importancia de la diplomacia a la hora de solucionar los problemas. Cuando las partes involucradas en las disputas se niegan a debatir, lo que ocurre es que las instituciones intersociales son incapaces de avanzar. No hay soluciones en el conflicto entre Palestina e Israel porque ambas partes son incapaces de sentarse a discutir

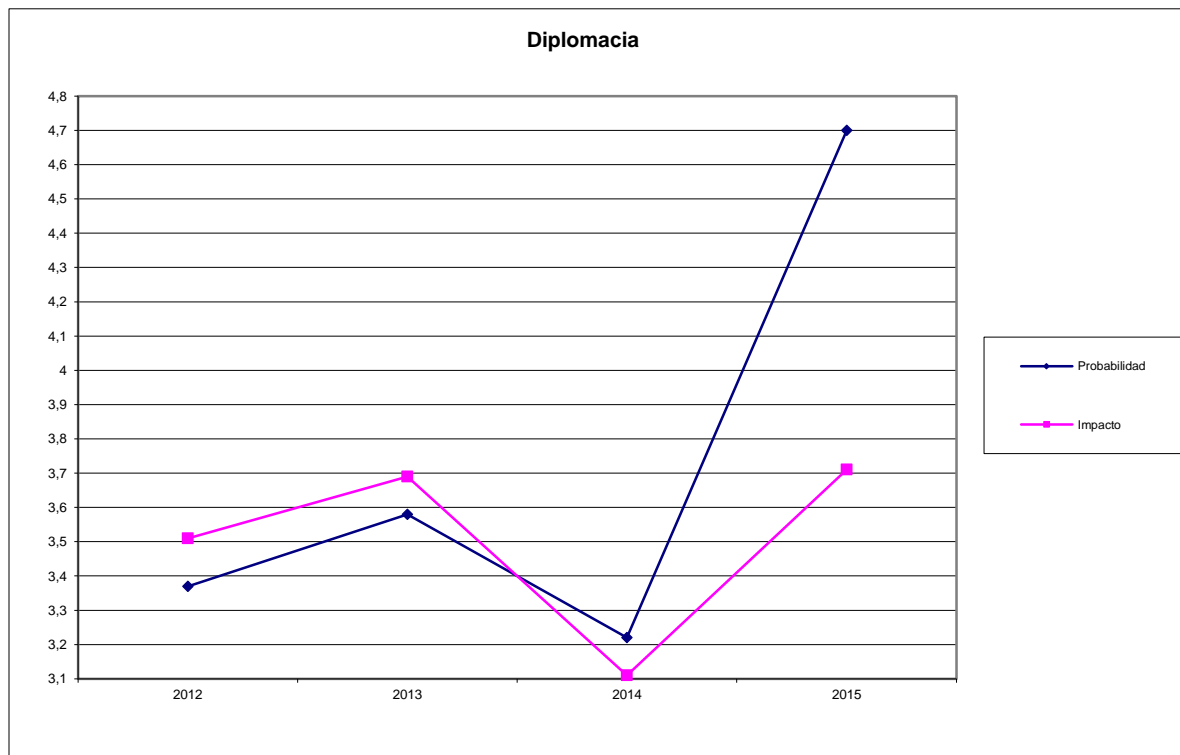
<sup>418</sup> Para las definiciones y descripciones sobre *hard* y *soft power*, consultar Nye (2004).

<sup>419</sup> World Economic Forum (2013: 46).

y negociar en los mismos términos, lastradas por sus opiniones públicas, los intereses de algunos colectivos y décadas de vertido de sangre mutuo; pero incluso dentro de las organizaciones, existen ejemplos de los problemas que acarrea la falta de diplomacia, como la crisis de la silla vacía que paralizó la Unión Europea durante la segunda mitad de 1965.

Es un entorno donde el crecimiento del *soft power* no se está produciendo sin conflictos sino que, al contrario, está naciendo en medio de un parto muy doloroso. Y como todo alumbramiento, las cosas pueden salir mal y torcerse en cualquier momento, obligando a que la escena intersocietal se actualice y modifique correspondientemente hacia parámetros donde la fuerza pueda jugar de nuevo un papel más preponderante.

El fallo de la diplomacia fue reconvertido como riesgo a conflictos interestatales de escala regional en el informe de 2014 del World Economic Forum<sup>420</sup>, y para 2015 ya se había convertido en el riesgo con mayor probabilidad<sup>421</sup>. Todo lo cual ha hecho que el World Economic Forum haya considerado que tanto en términos de probabilidad como de impacto, el fracaso de la diplomacia haya aumentado:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>422</sup>.

<sup>420</sup> World Economic Forum (2014).

<sup>421</sup> World Economic Forum (2015: 3)

<sup>422</sup> La variable fue renombrada a "conflicto entre Estados" en World Economic Forum (2014 y 2015).

El campo intersocietal a nivel político tiene una composición bastante compleja y heterogénea de Estados en diversos niveles de desarrollo. Sin embargo, Cooper lo sintetiza en **Tres Tipos de Estados**<sup>423</sup>.

Por un lado se encuentran los premodernos (con la República Democrática del Congo como buen ejemplo), por otros a menudo llamados fallidos<sup>424</sup>, donde el Estado no ha sabido imponerse y establecer su dominio de la fuerza y la ley; por el contrario, en ellos la fuerza se haya a disposición de diversos grupos: terroristas, mafias, grupos de insurgentes, etc. que se establecen como poderes alternativos al Estado en su interior y le disputan el control del territorio y su manejo. Estos suelen ser el centro de la percepción de los riesgos, no en vano es el único de los tres tipos sobre el que el World Economic Forum pregunta.

El segundo bloque correspondería a los modernos (con Rusia a la cabeza), en los cuales el Estado se ha impuesto y mantiene su soberanía sobre el territorio; es el mundo de los equilibrios de poder de corte realista, donde el recurso principal de un Estado es su capacidad militar, su *hard-power*.

Finalmente están los postmodernos (con los miembros de la UE como mejor ejemplo) donde la soberanía se ha vuelto compartida y el uso de la fuerza ha dejado paso a otros medios de influencia más pacíficos: el *soft-power*. Estos Estados operan desde una teoría de las relaciones intersociales más constructivista y buscan establecer mecanismos efectivos de cooperación e imponer leyes y normas que todo el mundo debe acatar por igual.

Como es obvio, cada uno de esos tres tipos de Estados plantea sus propios riesgos políticos para el conjunto. Por un lado, los premodernos son fuente de conflictos y dolor para todos los que los rodean, pues son usados como bases centrales de mafias y terroristas que operan globalmente, además de ser origen de fuertes corrientes de emigración y refugiados, incluso a menudo violaciones graves de los derechos humanos o genocidios. Los modernos plantean los riesgos tradicionales en las relaciones intersociales, fruto de los juegos de equilibrio de poder e influencias opuestas, así como de su voluntad para usar

---

<sup>423</sup> Cooper (2004: capítulo 2).

<sup>424</sup> Lamo de Espinosa (2010: 62); Council on Foreign Relations (2008: 3); también como Estados depredadores en Castells (2001).

la fuerza física como medio de resolución de conflictos. Finalmente, los postmodernos plantean su tendencia al pacifismo como un riesgo también, pues su menor inversión en Seguridad y Defensa<sup>425</sup> (queja habitual que hacen Estados Unidos y la OTAN a Europa) y menor disposición a emplear sus ejércitos<sup>426</sup> puede hacerlos vulnerables a los Estados modernos o premodernos, iniciando así grandes cadenas de consecuencias imprevisibles en el orden global; además, existe el riesgo a que ambas partes jueguen a intentar imponer reglas al otro sin desear cumplirlas ellos mismos, con lo cual se corre el peligro de deslegitimar todo el sistema de negociación<sup>427</sup>.

El riesgo principal, sin embargo, no surge de los planteamientos de cada uno de esos tipos de Estados por separado, sino de la articulación de los tres en un campo intersocietal común y de la posibilidad de que los países retrocedan en la escala hasta volverse premodernos; de hecho, esta es la formulación que le da el World Economic Forum cuando pregunta al respecto: *"un Estado débil de gran importancia económica y geopolítica que se enfrenta a una gran probabilidad de colapso"*<sup>428</sup>.

Sin embargo, que uno falle no se debe únicamente a sus desarrollos internos, sino a su relación global con todo lo que les rodea. Así, muchos de los Estados fallidos o más frágiles son aquellos a donde ha sido exportada una democracia y una visión de la sociedad que no casaba con el funcionamiento interno de los mismos; más allá de la deseabilidad ético/moral de que todos los países del mundo funcionen con una lógica democrática y de respeto, lo cierto es que esta no necesariamente encaja con todas las sociedades del mundo y es por esto que el modelo estatal se encuentra en una situación complicada cuando se ha impuesto en Oriente Medio (el caso de Irak y Afganistán tras las recientes invasiones americanas lo ejemplifica), así como en los Estados que componen el África subsahariana, herederos de una división colonial que no respetaba en absoluto las condiciones culturales y de vida de esos territorios. El constructo estatal-político-social que llamamos democracia capitalista occidental requiere muchos elementos difíciles de integrar, desde una forma de

---

<sup>425</sup> Cooper (2004: 62).

<sup>426</sup> Lamo de Espinosa (2010: 15) dice que Europa se ha convertido en un *"free rider"* de la seguridad americana.

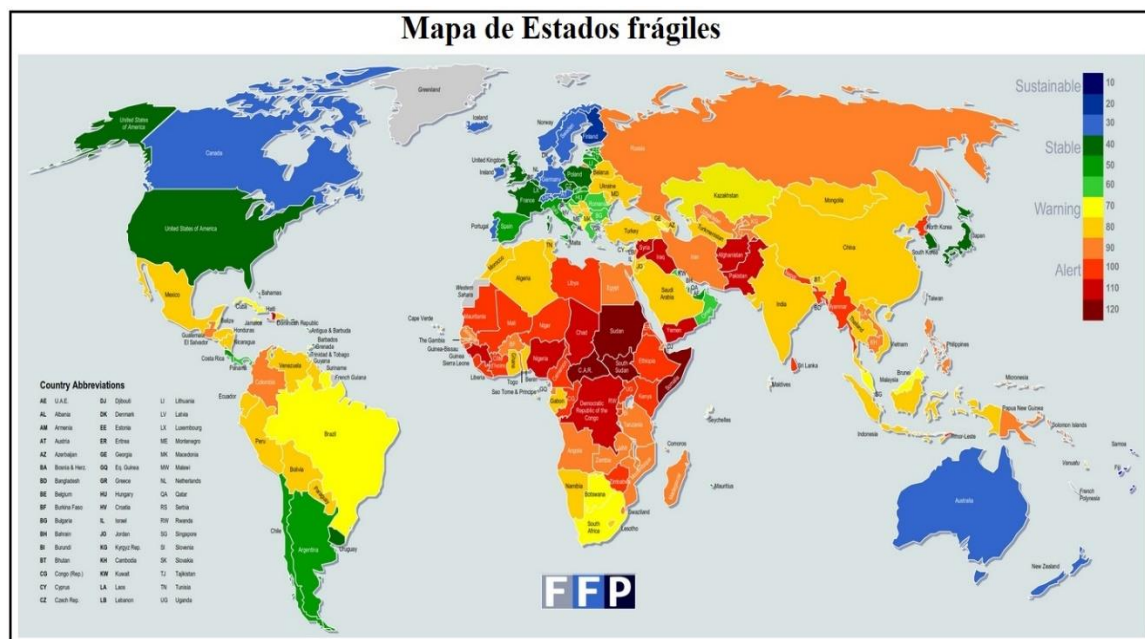
<sup>427</sup> Crozier (1974: 36) habla de esto en relación con la negociación dentro de una fábrica, aunque es un riesgo extrapolable a escalas superiores.

<sup>428</sup> World Economic Forum (2013: 46).

entender el individuo a una moral, que no se puede imponer por la fuerza; cuando se ha hecho, el resultado son Estados en el borde del fracaso o fallidos.

Cada Constitución, cada modelo político, debe emanar de las decisiones sobre el modo de vida que cada sociedad toma<sup>429</sup>, lo cual puede ser muy difícil de integrar en un campo intersocietal y unas instituciones globales comunes. Y plantea una inmensidad de conflictos fruto de los choques que esto pueda tener con los demás Estados e, incluso, dentro de cada uno.

Analizando la situación actual, tal como lo ve el Fund for Peace en su *Fragile States Index* de 2013<sup>430</sup>, la mayor parte del mundo se divide entre los países con cierto grado de advertencia y los que se encuentran en el borde del precipicio. En cierta medida, casi se podría decir que la estabilidad es una rareza en lugar de darla por hecho, y esto tiene que ver precisamente con lo expresado anteriormente: en gran medida, los países estables coinciden con Occidente, que no sólo es el lugar más desarrollado económicamente, sino que es el que ha exportado el modelo al resto del mundo sin tener en cuenta si este modelo encajaba con las sociedades que lo recibían o no.



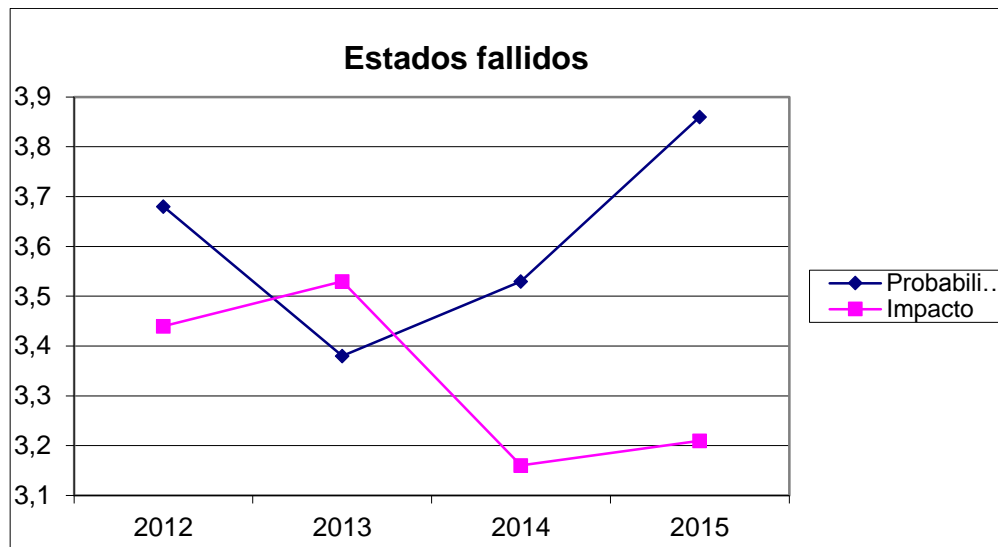
Fuente: Web del Fragile States Index accedida el 10 de Septiembre de 2015: <http://fsi.fundforpeace.org/>

<sup>429</sup> Lessig (2009: 35).

<sup>430</sup> Failed States Index, accedido el 9 de Mayo de 2014: <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>



Por su parte, el World Economic Forum considera que el fracaso de un Estado es el tercer riesgo más interconectado de todos en su edición de 2013<sup>431</sup> (en la de 2014 ya no, pero también la formulación de la pregunta es diferente):



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum.

Sin embargo, el principal riesgo político global y externo siempre será la amenaza de **Guerra**. Tras la Primera Guerra Mundial se creyó que aquella sería la Gran Guerra, la que acabase con todas y otras ideas similares. Se construyó la Sociedad de Naciones para garantizar que eso fuese así... y unas pocas décadas después, la Segunda Guerra Mundial empujaba a la primera y la Guerra Fría mantendría a todo el planeta bajo la amenaza de extinción nuclear. Se suponía que la seguridad de todos los ciudadanos aumentaría con el final de la Guerra Fría y, ciertamente, no existió ningún conflicto bélico entre las potencias desde entonces, pero las décadas posteriores han visto la aparición de una gran cantidad de choques menores en numerosos países, con cientos de miles de muertos. Es cierto que no llegan a las escalofriantes cifras de la Segunda Guerra Mundial, pero eso no desmerece a conflictos como la Guerra Civil del Congo de 1991-1997 (800.000 muertos) la de Ruanda de 1994 (900.000) o la 1998 entre Congo, Zaire, Ruanda, Uganda, Zimbabue, Angola y Namibia (3,8 millones) así como cerca de una treintena de otros conflictos.

Así, el conflicto entre las potencias ha sido desterrado gracias a la presencia de la bomba nuclear y la doctrina de la destrucción mutua asegurada, pero han ido surgiendo

<sup>431</sup> World Economic Forum (2013: 53).

muchos choques en la periferia y semiperiferia del sistema-mundo<sup>432</sup>. Con ello, está claro que la seguridad de los Estados y sus ciudadanos está lejos de estar garantizada, incluso en entornos próximos al Primer Mundo como muestra el reciente conflicto en torno a Ucrania.

En respuesta a esta situación, se producen incrementos en el PIB dedicado a defensa en una gran cantidad de países como China, Japón, etc. así como la petición de que inviertan aquellos que no lo han hecho (la OTAN se la formula a menudo a los miembros de la UE). Por lo tanto, aunque la guerra ya no sea el idioma principal de las relaciones intersociales, es desde luego un lenguaje que hoy por hoy no ha sido desterrado ni lo será en ningún punto del futuro a corto, medio o incluso largo plazo.

Pero hay otra cara importante a los problemas que plantea la falta de seguridad. Retomando el modelo de Cooper acerca de los tres tipos de Estados, el autor defiende que el progreso y avance de un modelo hacia otro depende en gran parte de la seguridad de ese país y su población. Sin ella, un Estado no puede construir una infraestructura sólida que le permita garantizar el monopolio legítimo de la fuerza en su interior, ni puede abandonar un paradigma realista que le permita enfocarse en la cooperación con el exterior. Prolongados periodos de seguridad, en cambio, permiten que los gobiernos centren sus actividades en fortalecerse y dotar a sus sociedades de los medios necesarios para prosperar. Lentamente, al hacerlo van trepando la cuesta que los lleva hacia un modelo moderno primero y, en algunos casos, al postmoderno después<sup>433</sup>.

Estados Unidos ha sido el garante de la seguridad en Europa que permitió que esta avanzase y se consolidase tras la Segunda Guerra Mundial; y garantizó la suficiente paz en Oriente como para que se consolidasen los Estados de China, Japón, así como los Tigres Asiáticos. Sin embargo, la fuerza norteamericana no puede garantizar la paz global y aquellas áreas donde no pudo imponerla encontraron problemas numerosos para garantizar su propia seguridad, siendo África el mejor ejemplo.

Pero, a mayores, Estados Unidos está demostrando cada vez una mayor voluntad de dejar de ser "*el policía del mundo*" que ellos mismos usaron como doctrina intersocietal junto con la idea de ser "*el faro sobre la colina*". Sus últimas intervenciones militares han estado presididas por la voluntad de involucrarse de modo limitado, algo especialmente

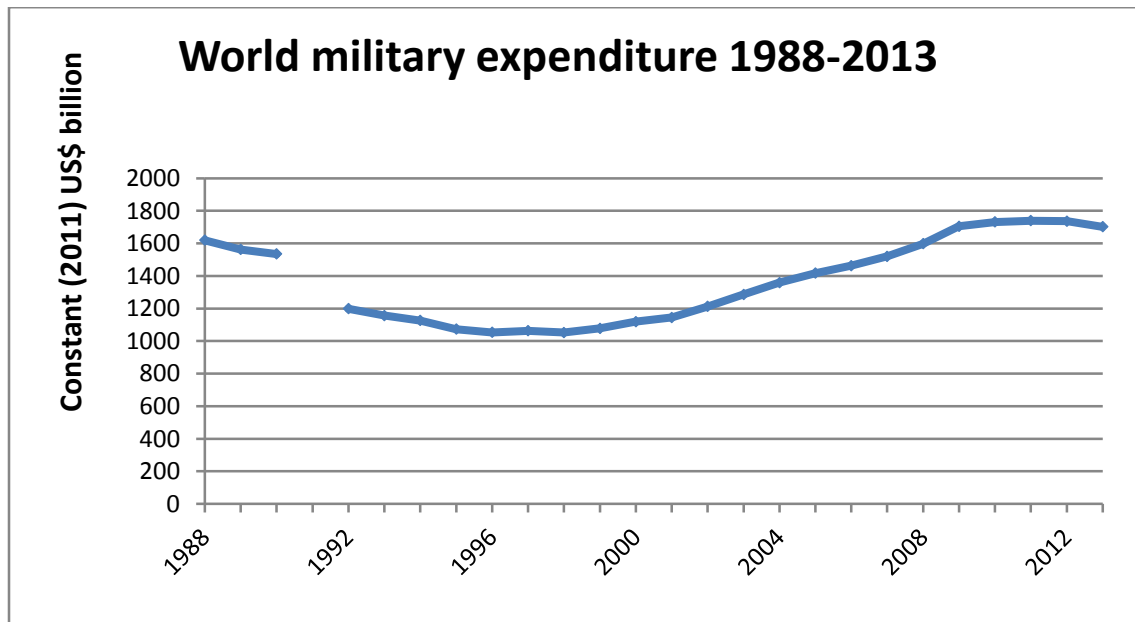
---

<sup>432</sup> Wallerstein (1999).

<sup>433</sup> Sobre todo esto, Cooper (2004: último capítulo) es especialmente claro.

claro en el caso de Libia donde Obama dijo que *"liderarían desde detrás"*. Aunque al final no fuese el caso, y aunque el siguiente Presidente norteamericano pueda tener una política exterior distinta, hay cierto cansancio en el pueblo estadounidense con respecto a las aventuras en el exterior y la popularidad de las mismas cae en picado tan pronto empiezan a llegar los cadáveres de vuelta (de ahí el énfasis actual en la "guerra sin bajas" mediante drones y medios similares). Es precisamente esta menor voluntad de intervención norteamericana y la falta de voluntad europea la que da espacio a que países como Rusia amplíen su campo de acción e intervención y que situaciones como la Siria se empantanen pese a las distintas "líneas rojas" que el gobierno de Obama afirmó que al-Asad no debía cruzar y que este, sin embargo, cruzó impunemente.

El país hegemónico del orden intersocietal tiene un presupuesto militar en 2013 de 640.221 millones de dólares (de 2011), equivalente a los siguientes nueve países sumados juntos<sup>434</sup>. Pero, aún pese a esa abismal diferencia con el resto, por si mismo no puede garantizar la seguridad global. Y es que el conjunto del gasto mundial en fuerzas militares ha llegado a una cantidad propia de finales de la Guerra Fría, en vez de los tiempos de paz que siguieron:



Fuente: Military Expenditure Database, consultada el 12 de Mayo de 2014  
[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database).

<sup>434</sup> Datos del Military Expenditure Database elaborada por el SIPRI, consultada el 27 de Febrero de 2015:  
[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database)

La implicación del orden intersocietal en su conjunto es la mejor manera de garantizar la seguridad. Sea mediante el uso de las organizaciones existentes (especialmente la ONU), el establecimiento de pactos y alianzas específicos para cada una de las zonas, etc. es el compromiso de todo el planeta el que puede permitir alcanzar una paz duradera que garantice a los Estados la posibilidad de desarrollarse y, así, ir reduciendo su nivel de riesgo para sí mismos y para el mundo en su conjunto. Esto es complicado, dado que la comunidad intersocietal es enormemente reluctante ante la idea de romper la soberanía de un país y tiene dificultades a la hora de poder mantener el nivel de actividad y participación necesario después de los conflictos para asegurar que estos no se retomen<sup>435</sup>.

Pero no sólo hay que preocuparse por la guerra tradicional, sino que los nuevos avances tecnológicos están permitiendo nuevos modelos de enfrentamiento armado. Si el lado "insurgente" llevó adelante la guerra asimétrica<sup>436</sup>, los Estados han desarrollado la capacidad de golpear quirúrgicamente mediante seguimiento con satélites y el uso de *drones*. E, incluso, se plantea la posibilidad de que se militarice el espacio, en proyectos que sustituyan a la antigua "guerra de las galaxias".

La soberanía que, supuestamente, tiene cada Estado y lo hace impenetrable se encuentra en realidad en una situación cada vez más porosa e incapaz de funcionar con eficacia. Situación que se agrava al pensar en todas las formas estatales de intervención en la sombra, desde la financiación de grupos terroristas, al entrenamiento de células insurgentes, etc. No hay que olvidar que Osama bin Laden, el terrorista más famoso de este comienzo de siglo, fue entrenado por la CIA como medio para contener a Rusia en Oriente Medio.

Pero la estabilidad de los Estados no depende únicamente del exterior, sino de su interior también y las fuentes de inestabilidad internas afectan al exterior. Un caso claro en este sentido es el **Crimen Organizado**, que ha demostrado una y otra vez su capacidad para cruzar las fronteras y afectar al mundo en su conjunto<sup>437</sup>. Usaré la definición del World

---

<sup>435</sup> National Intelligence Council (2010: 31).

<sup>436</sup> Vestrynge (2007).

<sup>437</sup> Un muy buen análisis al respecto está en Castells (2001: capítulo 2), donde detalla el modo en que este interactúa con el conjunto del sistema global.

Economic Forum al respecto: "*redes globales para cometer ofensas criminales extremadamente organizadas y muy ágiles*"<sup>438</sup>.

El tráfico de droga es un ejemplo claro de estas redes, que van de los países productores a los países receptores, moviéndose cártel a cártel, sindicato a sindicato hasta finalmente llegar a los vendedores en las esquinas de cualquier ciudad del mundo en una red globalizada de distribución, como ilustra por ejemplo Castells en la relación entre la mafia siciliana y los cárteles colombianos<sup>439</sup>. Esparciendo a lo largo de todo el camino una serie de consecuencias<sup>440</sup>, conflictos con los competidores y millones de dólares en movimiento fuera de la economía legal. Un crimen organizado globalmente capaz de dejar miles de muertos al año en los enfrentamientos entre sus bandas y con la policía, pero también con la población civil, como muestran las fosas comunes que se encuentran frecuentemente en Méjico. Pero que incluso va más allá con los secuestros de mujeres para la trata de blancas, la prostitución de menores<sup>441</sup> o el tráfico de órganos, redes todas las cuales se mueven de un lado a otro del mundo.

Un negocio que, a menudo, se ha entretelado con el cuerpo de organismos terroristas o extremistas, que lo usan como manera de financiar sus campañas políticas y de terror. Desde los campos de droga de Afganistán que sirven de fuente de financiación a los talibanes, al secuestro de niñas en Nigeria por parte de Boko Haram en un intento de obtener la liberación de sus presos o el dinero de su venta.

El éxito de estas organizaciones se basa en el mismo mecanismo que permite a las grandes redes globales obtener sus beneficios: aprovecharse de cada entorno local para usarlo a escala mundial. Ante la inexistencia de una autoridad política capaz de perseguirlos globalmente<sup>442</sup> y las dificultades que tiene la Interpol para hacerlo, el uso de paraísos fiscales, barcos con banderas de naciones del tercer mundo, emigrantes, etc. permite que estos organismos se muevan en las zonas grises y mal iluminadas de las políticas estatales, aprovechándose de los huecos de unas y burlando otras. Por ejemplo,

---

<sup>438</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>439</sup> Castells (2001: 201).

<sup>440</sup> Como no pensar en la excelente serie *The Wire* (HBO, 2002) y su hermana *The Corner* (HBO, 2000) al escribir estas líneas, con su descarnado análisis de las consecuencias sociales que tienen las drogas en las sociedades contemporáneas.

<sup>441</sup> Para un análisis sobre los abusos que sufren los niños incluyendo, pero no sólo, los derivados del crimen organizado, Castells (2001: 182-199).

<sup>442</sup> Castells (2001: 239).

las triadas chinas y su diáspora por todo el mundo, construyendo una red global dedicada al crimen<sup>443</sup>.

Lo cual empeora al tener en cuenta los muchos vínculos entre el crimen organizado y el poder legítimo, especialmente en el entorno de Estados débiles y frágiles que existen en el margen del sistema-mundo contemporáneo. Desde la influencia que ciertos sectores del crimen pueden tener sobre ciertos países (como el caso de Rusia<sup>444</sup>, Méjico, Italia, o los Estados depredadores de África que, en buena medida, son casi agentes del crimen organizado<sup>445</sup>) a la cantidad de dinero que se blanquea al interior del sistema por medio de empresas legales que luego interactuarán con el conjunto del campo económico legítimo<sup>446</sup>. El crimen organizado se ha insertado en el interior de la sociedad y ha establecido vínculos con sectores que aparentemente no tendrían relación con el mismo, llegando a pervertir el funcionamiento del sistema y convertirse en agente político clave, como ocurre en la política de gran parte de América Latina<sup>447</sup>. El mejor ejemplo es la Yakuza y su existencia semilegal en el interior de Japón, con todas las relaciones que implica su semilegalidad dentro de la economía y la sociedad del país<sup>448</sup>.

Es el resultado de un mundo criminal global en un entorno político que aún no ha alcanzado la madurez para actuar a esa escala y que, por ello, carece de las herramientas necesarias para hacerle frente de modo adecuado. El hecho de que no se hayan conseguido avances claros en este sentido, y que el crimen organizado mantenga su anterior estabilidad y éxito económico, tiene mucho que ver con el hecho de que los expertos del World Economic Forum valoren su situación como constante, quitando la caída propia del cambio de métrica de 2014:

---

<sup>443</sup> Castells (2001: 204).

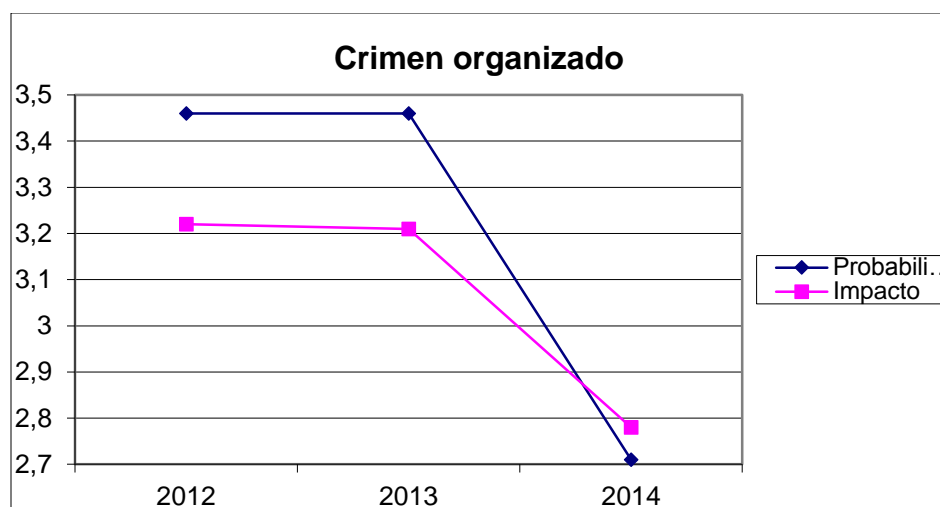
<sup>444</sup> Castells (2001: 214-226). De hecho, llega a decir de Rusia que *"su nueva y profunda conexión con el crimen organizado se ha convertido en uno de los problemas más preocupantes de este fin de milenio"*.

<sup>445</sup> Castells (2001: 131-142).

<sup>446</sup> Castells (2001: 100, 202 y 238).

<sup>447</sup> Castells (2001: 206 y 226-238).

<sup>448</sup> Castells (2001: 204).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>449</sup>.

Muy relacionado está el riesgo de que se mantenga una ineficaz lucha contra las drogas por medio de políticas de control ineficaces al respecto. El World Economic Forum lo define como: *"el apoyo continuado para políticas que no disminuyen el uso de drogas sino que fortalecen a las organizaciones criminales, estigmatizan a los usuarios y agotan los recursos públicos"*<sup>450</sup>.

La lucha contra las drogas no ha cambiado lo más mínimo: desde que Wacquant escribiese su libro sobre la política de la tolerancia cero<sup>451</sup>, la sociedad no ha avanzado hacia una nueva forma de comprender y manejar el problema. Aunque la doctrina de la tolerancia cero sí parece haber limitado su extensión y se encuentra en relativo retroceso, no ha surgido en su lugar ninguna forma novedosa de integrar y manejar el problema de la drogadicción y su impacto en las sociedades de todo el mundo.

Lo cual se agrava al tener en cuenta la fuerte relación que la drogadicción tiene con los sectores más desfavorecidos de una sociedad, que ven en ella una única forma de evasión o de mejora para su situación. Lo cual revierte en una mayor delincuencia y, a menudo, a base de entrar y salir de la cárcel, en fomentar que continúen en una situación de gran precariedad ellos y sus familias, perpetuando así la pobreza<sup>452</sup>.

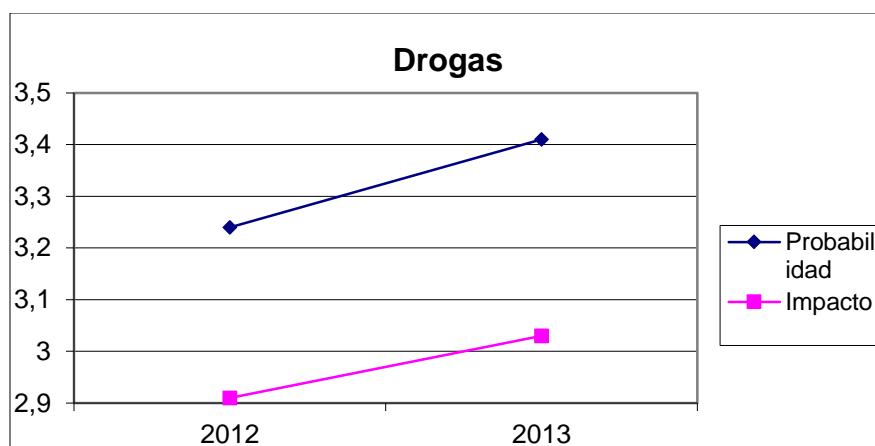
Situación que, en su conjunto ha llevado a los expertos del World Economic Forum a valorar al alza el desarrollo de esta faceta del riesgo:

<sup>449</sup> World Economic Forum (2015) no lo incluye, por lo que no hay datos disponibles.

<sup>450</sup> World Economic Forum (2013: 47).

<sup>451</sup> Wacquant (2000).

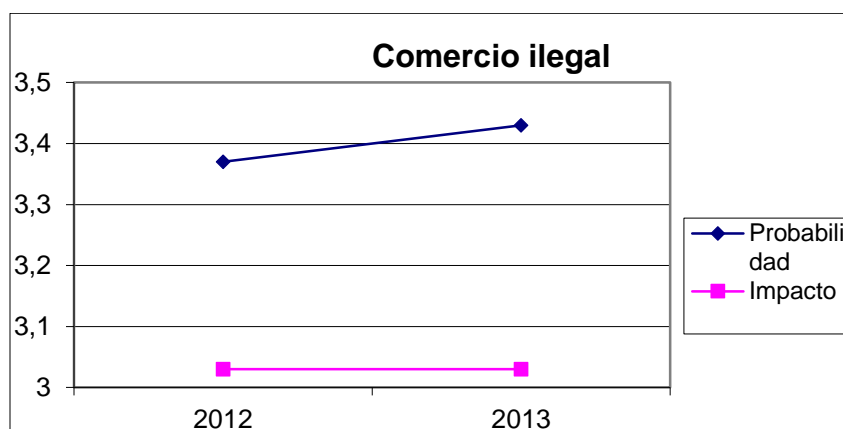
<sup>452</sup> Wacquant (2000); Castells (2001).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>453</sup>.

Finalmente, la última cara del crimen global en el comercio ilegal que se extiende a la sombra de la economía legal. Como lo define el World Economic Forum: *"extensión sin control del tráfico ilegal de bienes y personas a través de la economía global"*<sup>454</sup>. El hecho de que lo separen de las mafias encargadas de llevarlo adelante es indicativo de la seriedad del problema. Basta un rápido vistazo al informe de la UNODC sobre el tráfico de personas en el mundo para ver que, aún con las limitaciones que se tiene a la hora de obtener datos sobre el problema, los avances en el campo aún dejan mucho que desear<sup>455</sup>.

Un comercio que, en línea con el resto de los problemas del crimen globalizado, los expertos del World Economic Forum consideran que no ha sido tratado sino que mantiene su vigencia y constante presencia:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>456</sup>.

<sup>453</sup> Desaparece como riesgo en World Economic Forum (2014 y 2015) y, por eso, no hay datos.

<sup>454</sup> World Economic Forum (2013: 46).

<sup>455</sup> United Nations Office on Drugs and Crime (2009).

<sup>456</sup> En World Economic Forum (2014) lo incluyeron dentro del crimen. Y desaparece, como hizo aquel, en el informe siguiente (2015).



Otro riesgo que debe ser contemplado en el plano interno de los Estados es el ascenso de la **Tecnocracia**. Tras el comienzo de la actual crisis, numerosos grupos de tecnócratas fueron puestos en el poder para encargarse "*lo que era necesario hacer*", independientemente del resultado de las urnas. El caso de Mario Monti en Italia es el más claro.

Se podría considerar también como parte de la tecnocracia, aunque no subvierta el orden político establecido sino que actúen "desde fuera", toda suerte de organizaciones de expertos no elegidos democráticamente y que, sin embargo, emiten recetas que, por una u otra razón, deben ser seguidas. El caso del Fondo Monetario Internacional es claro en este sentido, que forma parte de la *troika* que decidió la política económica de los PIIGS<sup>457</sup> durante una buena parte de la crisis a base de "tutelar" su recuperación. Y los comités internos de la Unión Europea, la llamada comitología<sup>458</sup>, encarna este principio de igual modo.

Pero la tecnocracia como riesgo político no es nuevo, ni su forma de actuar. La intervención neoliberal del FMI en medio mundo ha sido documentada por Naomi Klein<sup>459</sup>, por ejemplo. Pero también hay otros organismos, como los *think tanks* o las empresas de *rating*, que sirven para emitir opiniones políticas y económicas cuya fuerza, su supone, estriba de un conocimiento profundo de la realidad y que, por ser tan sabias, deben ser seguidas. El impacto de las agencias de *rating*, por ejemplo, poco tiene que ver con su conocimiento (no tan certero<sup>460</sup>) de la realidad económica, sino con la capacidad de proyectar la idea de que poseen ese conocimiento y por tanto deben ser seguidas.

El resultado es que, sin haber pasado por ninguna elección democrática, los expertos<sup>461</sup> se han convertido en una pieza esencial del entorno político, con una capacidad mayor o menor de acción en base a cuánto necesiten los políticos que les den "remedios milagrosos". La complejidad de la toma de decisiones en el mundo contemporáneo se

---

<sup>457</sup> Acrónimo para Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España.

<sup>458</sup> Losada Fraga (2009: capítulo 4).

<sup>459</sup> Klein (2007).

<sup>460</sup> Ferguson (2010).

<sup>461</sup> Crozier (1974: 39) habla al respecto de los mismos, vinculando su papel con todo lo que se refiere al control de las incertidumbres. En gran medida, todo lo dicho por él tiene aquí una gran validez e impacto, pese a las diferencias que surgen del hecho de que sean dos ámbitos de implantación diferentes.

convierte en la fuente de su poder. Así, con la varita mágica de la razón y la ciencia, la tecnocracia se adjudica la capacidad de recomendar o, incluso, dirigir al margen de la voluntad popular, justificándolo con el bien que le llegará al conjunto si siguen sus maravillosas directrices.

Por tanto, la tecnocracia supone un ataque directo a las democracias establecidas y dificulta la consolidación en aquellos países que quieran seguir esa vía. Al atribuirse un poder que corresponde a los cargos electos del pueblo, es un riesgo para el sistema en la medida en que lo deslegitima, soltando cargas de profundidad contra la capacidad del pueblo para elegir los dirigentes adecuados.

El papel de la tecnocracia se ve empoderado especialmente debido a que, en la actualidad, carecemos de un **Liderazgo** eficaz. A la mirada cortoplacista propia de la política actual, hay que sumar el hecho de que muchos de los líderes intersociales carecen de una capacidad de liderazgo clara. Los fracasos de Rajoy a la hora de intentar presentar una cara pública en esta crisis sólo son superados por sus esfuerzos por mantenerse alejado de la imagen pública; los presidentes se suceden en Italia en el medio de elecciones, puñaladas y conflictos internos; Obama se encuentra con un Congreso y un Senado ingobernables por culpa del *Tea Party*, capaz de llevar al cierre del gobierno por cuestiones ideológicas innegociables; Hollande se ha convertido en el líder peor valorado en la historia de la 5ª República Francesa; y la lista podría continuar.

Los líderes intersociales están atados de manos por sus incapacidades para gobernar sociedades civiles cada vez más concienciadas de los problemas y con ideas más claras acerca de sus gobiernos. A menudo, no saben exactamente qué quieren (como atestigua el 15-M u *Occupy Wall Street*), pero tienen muy claro qué es lo que no quieren y están dispuestos a luchar por ello (los éxitos de la Plataforma Antideshaucios son claros en este sentido).

La democracia representativa, como tal, cada vez da menor salida a la capacidad y deseo de participación de una ciudadanía muy formada y consciente de sus intereses, que reclama a gritos un mayor peso y cambios estructurales. A esto se une la creciente transparencia acerca del modo en el que funciona el poder y sus cloacas, que ha puesto en

entredicho las formas tradicionales que tenía para ser usado y construido<sup>462</sup> y ha hecho que se destapen a los ojos de la opinión pública numerosos escándalos, desde los cables diplomáticos filtrados por WikiLeaks al espionaje de la NSA filtrado por Snowden.

Junto a esta transparencia viene una mayor percepción de la corrupción que existe en el sistema. Los escándalos en torno a la misma se suceden desde todos los niveles del gobierno español, pero también en el gobierno británico (con los casos de miembros del gobierno cobrando ayudas para reformar sus casas), en el francés (el caso *Bygmalion*), en el italiano (baste decir un nombre: Berlusconi), etc. Pero no sólo en la esfera pública encontramos la corrupción, sino que el escándalo de las escuchas de *News of the World* en Reino Unido, las acusaciones de espionaje informático cruzadas entre Estados Unidos y China, etc. todo ello habla de entornos donde cada vez se hacen más visibles prácticas que antes hubieran quedado ocultas a los ojos del gran público.

Así, no es sorprendente que el 53 % de la población mundial crea que la corrupción está empeorando<sup>463</sup>. Si se coge el mapa que ellos mismos elaboraron, se ve que la percepción mundial es que la corrupción ha aumentado en su país:



Fuente: Transparency International (2013: 7), remaquetada en una única imagen con la ayuda de Javier Bello Cortés.

Los datos de la UE confirman esta visión al menos en el interior del continente. Así, una investigación de la Comisión acerca de la percepción de corrupción en la región señala claramente esta situación, de la que sólo parecen escapar los países nórdicos:

<sup>462</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

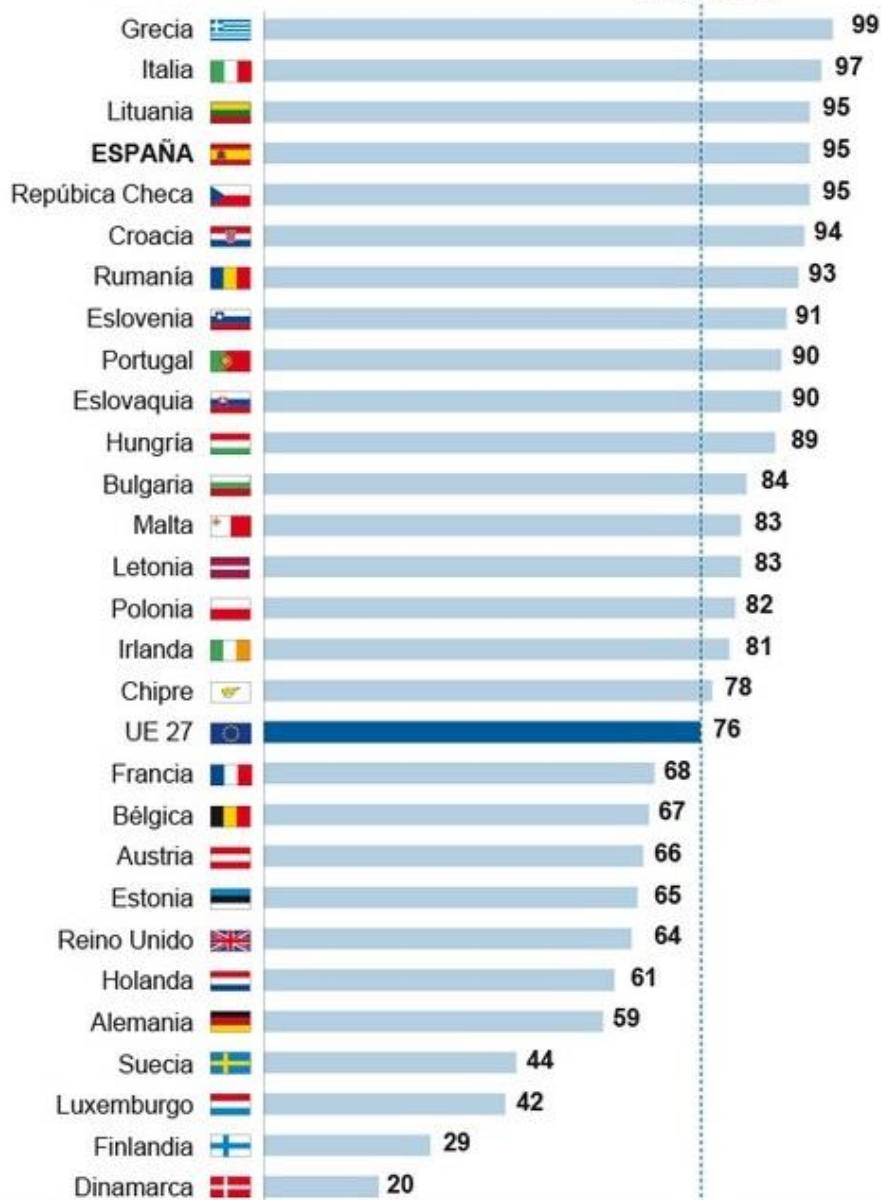
<sup>463</sup> Transparency International (2013: 6).

## Extensión de la corrupción en la UE

► ¿Cómo de extendida cree que está la corrupción en su país?

Totalmente extendida, en %

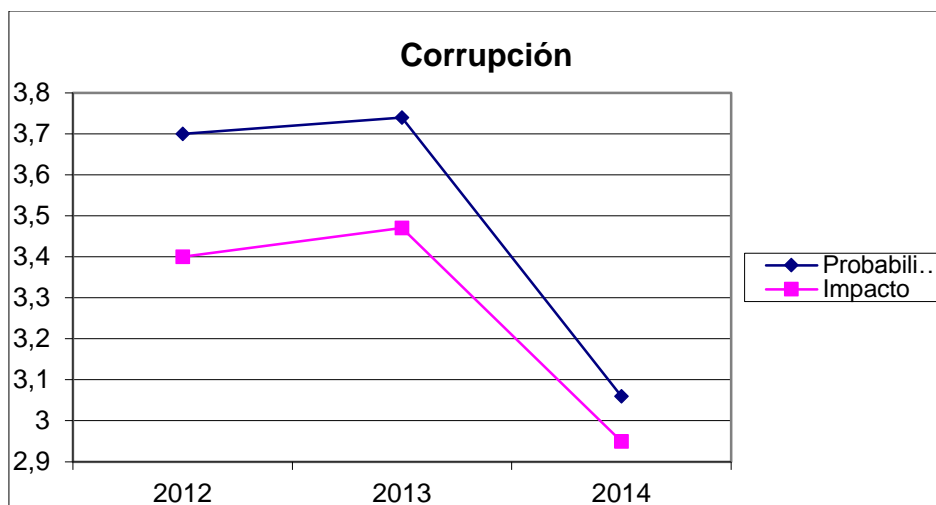
Media UE 27



Fuente: Abellán (2014) a partir de los datos de la Comisión Europea (2014).

El riesgo de corrupción está contemplado por el World Economic Forum, que lo define como: *"el abuso extendido y de raíces profundas del poder concedido [por el pueblo] para ganancias privadas"*<sup>464</sup>.

<sup>464</sup> World Economic Forum (2013: 46).



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>465</sup>.

El descrédito sobre la clase política general<sup>466</sup> afecta al sistema en su conjunto, aumentando las exigencias de cambio y reforma del mismo. Esto pone en peligro todo el modelo democrático, pues si este no es capaz de satisfacer las demandas de la población esta buscará otros cauces, pudiendo llegar a la revolución. Y esto que, en principio, parece interno a cada Estado, es global ya que este descrédito se va extendiendo a más países, fomentando con ello el auge del populismo, los extremismos y otras manifestaciones menos peligrosas (como el ascenso a cargos públicos de personajes como la “Chicholina” en Italia en 1987).

Huelga decir que esto lleva a que cada vez haya una mayor ausencia de liderazgo<sup>467</sup> efectivo, al distanciarse la población de las opciones entre las que tiene que escoger. Con ello se implican menos en el proyecto común, están menos dispuestos a obedecer y hacen que el sistema, como conjunto, funcione peor.

La ausencia de un liderazgo eficaz que de salidas a las necesidades y peticiones de la sociedad civil, unido a la percepción de que ese liderazgo únicamente quiere beneficiarse a si mismo del poder concedido, están deslegitimando sistemáticamente los países democráticos contemporáneos. Las instituciones pierden el apoyo del pueblo que, lentamente, empieza a retraerse de lo público o a buscar medios alternativos de conseguir los fines que considera necesarios. Lo cual profundiza esta deslegitimación.

<sup>465</sup> Desaparece como riesgo específico en World Economic Forum (2015), pasando a estar englobado dentro de la posibilidad del fracaso de la gobernanza estatal, riesgo que añaden en esa edición.

<sup>466</sup> VVAA (2010: capítulo 8).

<sup>467</sup> VVAA (2010: 644).

La inevitable otra cara de ese proceso deslegitimador es que se produce un **Desapego de lo Público**<sup>468</sup> por parte de la población de cada Estado. Los ciudadanos cada vez se sienten menos representados por quienes están en el poder y se distancian de los organismos públicos. A partir de ahí, se involucran menos en la actividad colectiva y cogen menos aprecio a los bienes comunes, que van sustituyendo por bienes privados.

Al menos, ese es uno de los caminos, la otra ruta que plantea el desapego a lo público implica no el rechazo de lo público como tal, sino el rechazo de "este público" tal y como está constituido. En esta situación, se produce una movilización creciente de la sociedad civil para reconstruir un nuevo espacio público que la permita defender los bienes e ideas que valoran.

Sea cual sea el camino tomado, ambos implican una creciente inestabilidad en el sistema, sea por retraimiento o por implicación en su reforma. Esta supone un aumento de presión sobre los organismos e instituciones públicos que, o bien se ven con problemas cada vez mayores para lograr movilizar un electorado o se encuentran con que ese electorado se moviliza de nuevas formas y exige que nuevas ideas sean implementadas en el sistema.

Es importante tener en cuenta que esta inestabilidad no necesariamente es buena, ni mala. Especialmente en su cara de creciente movilización civil, puede implicar que se introduzcan cambios en el sistema que profundicen y mejoren sus valores democráticos: las jornadas laborales de ocho horas, el sufragio universal, etc. todos ellos son fruto del conflicto que surge cuando una parte importante de la sociedad decide que el modelo actual ya no les vale y lo que corresponde es cambiarlo. Pero el ascenso de Mussolini o de Hitler también siguió este camino, y es que las reformas sociales no necesariamente implican una profundización en la democracia, sino que pueden suponer cambios radicales en el sistema en otras direcciones, dependiendo de qué sea lo que la sociedad esté demandando como cambio y qué líderes surjan para darle voz a ese descontento.

Este descontento supone un riesgo para la sociedad tal y como está constituida. Una crisis, en su acepción china que significa tanto problema como oportunidad. Y los periodos de inestabilidad suelen conllevar choques sociales cada vez mayores a medida que la

---

<sup>468</sup> VVAA (2010: 648).

distancia entre los ciudadanos y el sistema aumenta y los conflictos se suceden entre un viejo modelo obsoleto que se defiende y uno nuevo que todavía no acaba de cuajar. En cierta medida, es similar a los periodos de ciencia revolucionaria que describe Kuhn<sup>469</sup>.

Hoy en día, el mundo está al borde del cambio de paradigma o episteme<sup>470</sup> social. Las demandas sociales y las movilizaciones son cada vez más numerosas y están presentes en más países, exigiendo nuevas ideas que den salidas a las demandas que plantea una sociedad de la información<sup>471</sup> con una formación educativa y una percepción global cada vez mayor.

A medida que crece la desigualdad y el sistema da peores respuestas a las peticiones sociales, la sociedad opta por la movilización más que la apatía. El mal llamado movimiento antiglobalización, la Primavera Árabe, el 15-M, *Occupy Wall Street*, los movimientos estudiantiles en muchos países de Latinoamérica, el *Euromaidan*, *Occupy Hong-Kong*... movimientos sociales muy diversos, con ideología diferente y demandas dispares pero con una cosa en común: la oposición frontal al régimen establecido, la búsqueda de una nueva inserción en el mundo global y un conocimiento claro de lo que ocurre en otras partes del mundo propiciado por nuevos medios de comunicación que se unen al antiguo boca-a-boca.

El World Economic Forum elabora este mapa con los países del mundo que, en 2013 únicamente, tenían protestas sociales mayores. Si se ampliase un poco la duración en años, indudablemente habría que añadir muchos más:

---

<sup>469</sup> Kuhn (1971).

<sup>470</sup> Foucault (1985).

<sup>471</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).



Fuente: World Economic Forum (2014: 28).

El mundo está reaccionando y buscando nuevas formas de organización global, fruto de los entrecruzamientos culturales y políticos que implica la creciente exposición a los problemas de los demás y a las soluciones que otros han encontrado. Uniendo la creciente oposición a la ideología neoliberal que domina la economía, visible en el rechazo que provoca la *troika* en cada una de sus intervenciones, así como a los líderes políticos establecidos, cuya corrupción es desplegada continuamente en los *mass-media*, el resultado es un cóctel explosivo que hace de este momento el caldo de cultivo idóneo para el cambio social. Es, claramente, un momento de oportunidad política<sup>472</sup> único porque, por primera vez, se da a nivel global.

### Consecuencias:

Los riesgos políticos pueden llevar a tres consecuencias a medida que se vayan acumulando. La primera es la posibilidad de un **Fracaso de la Gobernanza Global**. El World Economic Forum define este riesgo como: *"instituciones globales, acuerdos o redes débiles o inadecuadas, combinadas con intereses políticos y nacionales en competencia, impiden los intentos de colaboración para manejar los riesgos globales"*<sup>473</sup>.

Aquí no voy a entrar en profundidad en este riesgo porque es el centro de los capítulos 9 y 10. Sin embargo, quiero dejar constancia aquí de que este riesgo fue escogido como el centro de gravedad de los riesgos geopolíticos, como el más interconectado de

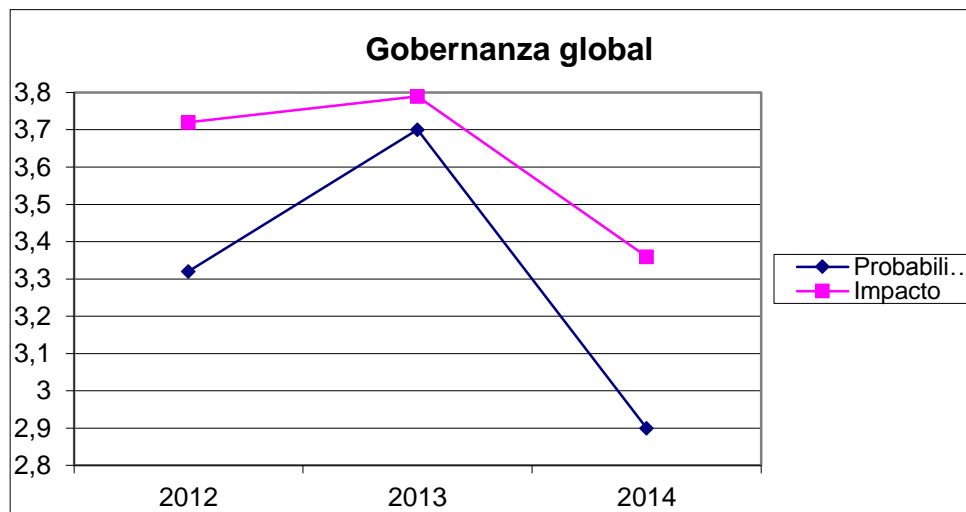
---

<sup>472</sup> McAdam (1999).

<sup>473</sup> World Economic Forum (2013: 46).



todos en la edición de 2013<sup>474</sup> y como el séptimo más peligroso en 2014<sup>475</sup>. Con esto bastaría para hacerse una idea de la importancia capital que los expertos conceden a este problema y que será abordada a lo largo de la tesis a medida que analice los distintos elementos del campo intersocietal, los organismos que lo integran y sus relaciones, así como problemas, soluciones y cambios que este nuevo modelo de organización puede suponer tanto en su establecimiento como en el fracaso de que lo haga. Porque, como el propio enunciado de la pregunta del World Economic Forum implica, de este depende directamente la lucha contra todos los otros riesgos. En términos de probabilidad e impacto, así es como lo valoran:



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la web del World Economic Forum<sup>476</sup>.

En un entorno de inestabilidad creciente, lo más probable es que se produzcan **Luchas Intersociales por el Poder**. Así, en la historia del siglo XX se ha pasado de una serie de potencias en un equilibrio desequilibrado, a una bipolaridad clara durante la Guerra Fría, a una unipolaridad innegable después de esta. Sin embargo, con el cambio de milenio, el liderazgo de Estados Unidos es cada vez menos inequívoco y se establece lentamente una creciente multipolaridad<sup>477</sup>.

Pero mientras esta multipolaridad no se estabilice, los conflictos se multiplicarán en la medida en que los países busquen mejorar su posición en el nuevo reparto de poder

<sup>474</sup> World Economic Forum (2013: 52).

<sup>475</sup> World Economic Forum (2014: 9).

<sup>476</sup> En World Economic Forum (2015) lo convierten en un proceso, de modo que no hay datos.

<sup>477</sup> World Economic Forum (2013: 18).

intersocietal. No necesariamente se tratará de enfrentamientos armados, sino en un sentido amplio: choques por el liderazgo, la economía, etc.

Las disputas entre Estados Unidos y Rusia se vienen sucediendo desde la intervención en Libia; el ascenso pacífico de China ha lanzado algunas señales de que va a dejar de ser tan neutro, al señalar por ejemplo que el espacio aéreo sobre las islas Senkaku ahora les pertenece; Japón continúa armando sus tropas de defensa y quiere modificar su constitución pacifista y Alemania se ha hecho con una posición de liderazgo en el interior de Europa que, con tiempo, podría servirle para proyectar poderío en el exterior.

Sin embargo, estar en una situación de multipolaridad creciente no implica que todos los actores jueguen con el mismo poder. La capacidad económica china no es la misma que la europea, la americana, la japonesa o la hindú, no sólo en cantidad sino en las formas en las que está distribuida; igual que no lo son el peso cultural, político, demográfico, etc. de los distintos actores. Es en este entorno de multipolaridad desigual donde Estados Unidos aún mantiene la hegemonía no ya como un Dios todopoderoso, sino como una superpotencia rodeada por potencias con capacidad independiente<sup>478</sup>... un *primus inter pares*.

Así, aunque los bloqueos del *Tea Party* al funcionamiento del gobierno americano pudieron dañar su prestigio y capacidad de acción globales, su dominio económico, su creciente independencia energética, su superioridad militar y su poderío cultural siguen siendo, hoy por hoy, difícilmente contestables.

Sin embargo, que lo sean en términos absolutos no implica que lo sean en todo momento y todo lugar, y precisamente ahí es donde se desliza el conflicto. El poderío diplomático norteamericano fracasó a la hora de evitar la guerra civil siria, igual que a la hora de evitar que Crimea se independizase de Ucrania. Y falló porque, en ese momento y lugar, su capacidad de acción estaba atada por una opinión pública y un liderazgo contrario a una intervención frontal, cosa que Rusia sabía y usó a su favor para buscar una solución que la beneficiase. Incluso hay desencuentros entre Estados Unidos y Europa que se muestran, por ejemplo, en la incapacidad norteamericana para convencer a Francia y Alemania de que aprobasen la Segunda Guerra del Golfo en el Consejo de Seguridad de la ONU.

---

<sup>478</sup> Lamo de Espinosa (2010: 51).

Este es el mecanismo con el que serán construidos los choques intersociales que se avecinan. Muchas de las potencias de esa multipolaridad tienen capacidad nuclear, lo cual evita cualquier posibilidad de enfrentamiento directo como hubiera podido ocurrir en el pasado; además, con la globalización, la economía y la cultura están crecientemente interrelacionadas, lo cual haría que un choque frontal se convirtiese en un suicidio económico. De modo que se juega, como en tiempos de la Guerra Fría, a base de conflictos menores que permitan mover las fichas sobre el tablero de la geopolítica en búsqueda de una posición ventajosa. Esta es la lectura más adecuada que encuentro para entender por qué Rusia se mueve en Crimea aunque eso implique perder el capital *soft* que había ganado con los Juegos Olímpicos de Sochi; explica también por qué China juega levemente con los límites de sus fronteras en el Pacífico, viendo la respuesta intersocietal que generan sus acciones, mientras su economía permanece al margen y creciendo; o por qué Dilma Rousseff desplanta a Obama a raíz del escándalo de las escuchas desvelado por Snowden.

El mundo entra en una nueva forma de lucha donde importan más el número de asientos que cada país tiene en el Fondo Monetario Internacional, la capacidad de acción en una zona u otra del mundo o en distintos temas. Un conflicto, sin embargo, que puede generar una enorme inestabilidad global, a medida que los países se enfrentan por los distintos ámbitos, ejercen bloqueos económicos, movilizan opiniones públicas y aplican fuerzas sobre otros. Y, como toda inestabilidad, especialmente en un marco en que la gobernanza y la estabilidad estatal están en potencial riesgo, sirve para cambios en el reparto de poder global que, siendo como es la geopolítica un juego de suma cero, implica que lo que unos ganan otros lo pierden.

El mundo unipolar es el más estable, ya que todo el mundo sabe que sólo el poder hegemónico puede imperar; el bipolar es menos estable, pero estable aún, ya que dos potencias enfrentadas dividen al mundo en áreas de influencia sin poder luchar entre sí por temor a destruirlo todo, de modo que se “contienen” la una a la otra. Pero un mundo multipolar real es uno donde los juegos de poder, los cambios de alianzas y los conflictos pueden permitir a unas u otras potencias tomar la preeminencia según lo bien que jueguen sus cartas, de modo que el potencial para la confrontación es mayor; sólo hay que ver el orden de Estados europeos a partir de la Paz de Westphalia y todas las luchas de poder,

competencia, alianzas firmes y rotas que se realizaron para intentar convertirse en hegemonía única.

Finalmente, aunque no menos importante, está la **Deslegitimación del Sistema**. Mostré aspectos suyos cuando hablé del riesgo al desapego de lo público, la corrupción, etc. pero cuando esos mecanismos confluyen puede ocurrir que el conjunto del sistema se vea deslegitimado y la oposición no busque una reforma o cambio dentro del mismo, sino la abolición de la democracia tal como la conocemos.

Ante una deslegitimación total de la política, la economía, los partidos, las élites, etc. aparecerían discursos alternativos y radicales (para la lógica del sistema) que propondrían nuevas formas de hacer con procesos diferentes, en respuesta al fracaso de las lógicas actuales. Esto no tiene por qué ser malo, como todo cambio, la Revolución Francesa o la Norteamericana son ejemplos de esto, pero el ascenso de Hitler muestra la cara más peligrosa de la deslegitimación de un sistema.

Esta podría extenderse de modo global (la Primavera Árabe es precisamente esto, aunque se haya materializado de modo muy distinto en cada país), de modo que el conjunto del entorno intersocietal en nacimiento se viese cuestionado o, incluso, destruido por países que decidiesen que la solución es abandonar la globalización y regresar a modelos anteriores, más centrados en la confrontación que en la cooperación.

El cambio de modelo plantea este problema, precisamente: de modo similar al velo de la ignorancia<sup>479</sup>, los ciudadanos situados ante el cambio ignoran exactamente cómo va a acabar el mismo. Pero a diferencia del modelo planteado por el filósofo político, los ciudadanos no llegan al velo en igualdad de condiciones, ni pueden pactar exactamente cuáles serán los mínimos ni máximos de la sociedad venidera. Usando la teoría de la fase de eclipse, el mundo posterior a la introducción del cambio es, en gran medida, incomprensible para quienes se encuentran antes del mismo. Los ciudadanos que tomaron la Bastilla no podían imaginar cómo sería el Terror que vendría después, igual que los que derrotaron al Zar no podían vislumbrar el ascenso de un partido autoritario como "vanguardia del proletariado".

---

<sup>479</sup> Rawls (2004).

Por tanto, la deslegitimación del sistema siempre supone un riesgo, en la medida en que conocer el resultado es muy difícil y, normalmente, todo parto viene con dolores. Las reformas parciales, o las transiciones que siguen otros modelos o buscan sociedades ya existentes (como es el caso de la Transición española, que buscaba implantar en el país un modelo similar al europeo) siempre son más fáciles, en la medida en que el resultado es relativamente conocido; y, aun así, las fuerzas puestas en juego son tan fuertes que un proceso similar que lleve a un destino conocido puede tener resultados muy diferentes, baste comparar la Primavera Árabe en Túnez, en Egipto, en Libia y en Siria.

Por tanto, una deslegitimación total del sistema debe ser aproximada con mucho cuidado porque el resultado siempre es incierto. A veces puede ser necesaria, siendo lo obtenido al final mucho mejor que lo anterior; en otras, puede surgir algo tan terrible que sea irreconocible. Lamentablemente, no existe bola de cristal que permita conocer el resultado de antemano, cada sociedad debe decidir si le compensa o no el peligro que van a correr como conjunto, siendo este el riesgo estratégico más alto de todos en términos de posibles beneficios pero también de costes.

### **Conclusiones:**

Actualmente convergen cambios muy profundos en el campo estatal e intersocietal, en las intersecciones entre ambos y en las relaciones que mantienen. Creo que los riesgos políticos son los más importantes de todos, porque son los que deciden cómo se van a manejar todo el resto.

En la sección de riesgos científico/tecnológicos expuse cómo la ciencia y la tecnología son uno de los principales motores del cambio social a corto plazo; en la economía, la cultura y la demografía se ve cómo en plazos más largos hay procesos de cambio muy profundos; la ecología nos muestra lo que pasa cuando procesos que deberían llevar eras geológicas se aceleran.

Todos esos tipos de alteraciones son importantes, profundos y deben ser atendidos. Pero los cambios políticos deciden en qué manera se entienden esos cambios: ¿se construye una sociedad multicultural o se impone una cultura única? ¿Se refuerza el Estado de Bienestar o se apoyan las medidas privadas hasta el final? ¿Se adopta una nueva tecnología o se la limita? Todas esas elecciones, y muchas más, son cuestiones políticas, se tomen de

modo consciente, sabiendo que son decisiones políticas, o de modo inconsciente, como resultado de las decisiones de cada actor por separado sobre sus propias vidas.

Cuando lo que está en riesgo son las formas básicas en que se ordena la sociedad, cómo se distribuye el poder dentro de la misma y en relación con las demás, etc. cuando todo eso está en peligro de perderse o, simplemente, de cambiar a una forma desconocida previamente, entonces las piezas principales que construyen el edificio que es la sociedad se encuentran en riesgo.

Esa es la importancia de los riesgos políticos, y la razón por la que esta tesis se vaya a centrar sobre ellos y, en especial, sobre el más importante de todos a mis ojos: si vamos a construir algo entre todos juntos o, al final, volveremos a dividirnos en grupos pequeños y opuestos entre sí, ciegos a los demás que nos rodean y a las oportunidades que trabajar juntos nos hubiera ofrecido.

### **Capítulo 3: El Surgimiento del Campo Intersocietal**<sup>480</sup>

El mundo está cambiando. Al hilo de la creciente globalización, las ideas se entrecruzan y mezclan, polinizando distintos lugares. Surgen nuevos movimientos sociales de alcance global que unifican la lucha contra unos riesgos también mundiales. Peligros que resultan demasiado grandes como para que ningún Estado por separado sea capaz de enfrentarse a ellos<sup>481</sup>.

Una de las principales consecuencias de este cambio es que aparece un campo completamente nuevo en la esfera política: el intersocietal. Y es que, tomando la teoría de campos de Bourdieu<sup>482</sup>, el mundo estaría dividido en una serie de ámbitos, cada uno con sus propias reglas, actores, relaciones de poder estructuradas, capitales que maneja ese poder y *habitus* de funcionamiento. Estos se relacionan entre si formando cadenas de vínculos que mantienen el sistema unido y que producen conflictos entre ellos mientras buscan la influencia y supremacía en la sociedad. Por ello, los campos no son estáticos, sino que van cambiando con el tiempo, evolucionando según las modificaciones que sufren las sociedades sobre las que se construyen y modificando las características que poseen.

Es por eso que aumenta la complejidad del mundo, que cada vez tiene más piezas que mantener en funcionamiento, cada una de ellas con una profundidad creciente en sus dinámicas internas. Esto lleva a que se constituyan nuevos campos, que brotan de los precedentes para convertirse en esferas de acción independientes por si mismas. Esto se produce siguiendo un proceso de creciente especialización interna del campo original, su crecimiento en número y heterogeneidad de los actores, y el surgimiento de lógicas de funcionamiento diferentes para distintas partes del mismo campo; a medida que este proceso avanza, llega un punto en que ambas partes del campo original obedecen a dinámicas lo suficientemente diferentes como para que, en buena ley, se pueda hablar de que se han constituido dos campos independientes entre si. Obviamente, al principio ambos estarán muy interrelacionados porque parten de un único punto común, pero las diferencias

---

<sup>480</sup> El presente capítulo es una adaptación y puesta al día de un artículo mío titulado "*La Emergencia del Campo Intersocietal*", publicado en La Balsa de Piedra, número 4 (julio-septiembre de 2013).

<sup>481</sup> Lessig (2009: 514) dice que los Estados son demasiado grandes para las cosas pequeñas y que, sin embargo, se han quedado pequeños para los asuntos grandes.

<sup>482</sup> Bourdieu (2008).

continúan aumentando de modo que acaban integrándose en pie de igualdad en el conjunto de los campos de una sociedad compleja como las actuales.

Hoy en día, este es el proceso que se da en las relaciones intersociales. Originalmente, estas eran un subproducto del conjunto de las acciones en el interior de cada uno de los campos de la política estatal de cada país, pero se ha ido separando de todos ellos para constituirse como un único campo de acción política global, independiente por si mismo. Es un proceso similar al sufrido por la economía anteriormente, que pasó de ámbitos estatales con lógicas internas, a la construcción de un campo de acción completamente globalizado y que, cada vez más, se ha mostrado capaz de someter los campos de acción económica de cada país bajo sus lógicas mundiales.

El campo de la política intersocietal no se encuentra, de momento, tan emancipado como el de la economía. Sin embargo, se está produciendo el mismo proceso y, para ilustrarlo, voy comparar dos situaciones dispares. Por un lado, contrapongo cómo era el campo a partir de su creación formal en 1648 con la Paz de Westphalia y su progreso hasta la Segunda Guerra Mundial; del otro lado pondré la situación posterior a esa guerra y la proyección hasta la actualidad como indicador de la lógica de cambio que sigue el sistema en su conjunto.

Así, cuando en 1648 las potencias europeas se sentaron a firmar la paz entre ellas que acabase con las guerras que asolaban el continente, lo que estaban haciendo realmente era construir un nuevo modelo de mundo y de las relaciones entre los distintos Estados, de las formas de hacer la guerra y convivir en paz. El resultado fue una continua vigilancia de todas las potencias sobre las demás y la aparición de un juego de poder contrapesado a medida que las alianzas entre ellas se cambiaban para evitar que ninguna pudiese prevalecer por completo. Este es el campo que organizaría las relaciones entre Estados desde entonces hasta su violento final en la Segunda Guerra Mundial.

Esta supuso el colapso del orden de la Paz de Westphalia al demostrar lo sangrientamente ineficaz que era para mantener la paz. Así, en Yalta y Potsdam se pusieron las bases de un nuevo orden mundial, centrado ya no sólo en las soberanías estatales independientes sino en la coordinación de la guerra y la paz de todos los agentes a la vez. Había nacido la ONU y, con ella, el campo de las relaciones intersociales iba a cambiar para siempre.



Para hacer más clara esta historia de cambio, voy a ir cogiendo cada uno de los elementos que componen el campo, e ir analizando en su interior la progresión desde el modelo de la Paz de Westphalia hasta la situación actual. Con esto, espero que resulte visible la evolución de un modelo de organización intersocietal antiguo caracterizado por la inexistencia de un campo intersocietal independiente como tal, ya que lo que había era interacciones entre los campos políticos estatales, a menudo como proyecciones de las políticas internas de los países; y cómo, a partir de 1945, todos los aspectos concretos de este campo se han ido modificando a marchas forzadas, cambiando su lógica de funcionamiento: ha pasado así de ser el producto secundario la acción política estatal de los países (a través de los ministerios de exteriores) a ser un campo independiente por sí mismo, con su propia lógica de juego diferente a la existente con anterioridad.

Huelga decir, sin embargo, que hoy por hoy el mundo está inmerso de lleno en este proceso de cambio y consolidación del campo intersocietal. En contra de lo que pueda parecer en algún punto de mi argumentación, el proceso no está completado y podría producirse un cambio sistémico que lo revirtiese. Es mi opinión que, viendo la evolución del mundo, esto no se va a producir, pero podría darse un retroceso de la globalización y un cambio en la forma de entender las relaciones intersociales por parte de los países; esto podría revertir la lógica incipiente, regresando al antiguo modelo o llegando a un tercer tipo completamente distinto que hoy por hoy no existe. Pero, si las dinámicas siguen los caminos por los que avanzan, creo que el futuro a medio plazo nos lleva hacia un mundo con un campo político intersocietal que añadir a los campos políticos estatales.

## 1. Actores

Si observásemos un mapa del mundo en 1648, mientras el polvo de la guerra se asienta, veríamos que en Europa existen una veintena de países; fuera del continente, quizás una decena más. En total, una treintena de Estados se repartían parte del territorio mundial, quedando mucho espacio fuera de cualquier organización política de tipo estatal.

Cada uno de ellos estaba organizado en torno a la figura de Reyes y Emperadores. El poder se transfería de padres a hijos y que no respondía ante nadie salvo ante sí mismo o Dios<sup>483</sup>. En torno a ellos se construyó una burocracia personalista, compuesta por

---

<sup>483</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

aquellos que los gobernantes querían premiar por su lealtad, eficacia o por su poder personal. La victoria de Cromwell contra la monarquía británica fue una excepción a todo esto y, tras ella, lentamente Gran Bretaña comenzó a avanzar hacia la democratización, un camino en el que posteriormente la seguirían Francia, Estados Unidos, etc.

En las relaciones intersociales, los Estados lo eran todo. Ellos negociaban los acuerdos comerciales, declaraban la guerra y firmaban la paz, discutían las alianzas y se vigilaban mutuamente para crear equilibrios de poder que evitasen la hegemonía de una potencia sobre las demás. Y hacían todo ello de acuerdo con sus propios intereses, pues no existía nadie que los pudiese limitar, más allá de la influencia política del Papado (en el caso de los Estados católicos).

Aunque, a partir de 1815, con la creación de la Comisión Central para la Navegación del Rin, comenzaron a aparecer los primeros organismos intersociales, estos eran en realidad meros apéndices de los Estados que los componían. Eran de carácter técnico o tecnológico (como la Unión Telegráfica de 1865) y en todo lo político carecían de poder e independencia. El único intento de cambiar esto fue la malograda Sociedad de Naciones, de 1919, que por estar inserta en un entorno intersocietal completamente dominado por los países fue incapaz de cumplir su misión y evitar la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, probablemente el interés por crear la Sociedad de Naciones ya anunciaba que los tiempos estaban cambiando y profetizaba el mundo por venir.

En este modelo, los acuerdos y las acciones en el campo intersocietal son tomados por dos actores de cada vez, dos países (ocasionalmente más, pero con el mismo modelo) que pactaban entre sí una alianza, una cooperación, o una declaración de guerra conjunta. Actuaban, así, directamente unos con los otros, en una arena de diplomáticos y embajadas que representaban los intereses de cada Estado ante los demás, cada uno por su parte.

Por todo esto, tomando la tipología de Cooper<sup>484</sup>, Westphalia marcó el momento en que los Estados pasaron de la fase premoderna a la moderna, estableciéndose los elementos centrales de los mismos como la soberanía estatal inviolable, el derecho al uso exclusivo de la fuerza legítima en su interior, la unificación interna, etc.

---

<sup>484</sup> Cooper (2004), brevemente resumida en el capítulo 2.6.

Si avanzamos el reloj a toda velocidad hasta el siglo XXI, veremos cómo se producen numerosas transformaciones. La desmantelación de los Imperios coloniales que habían ocupado la mayor parte del mundo ha dejado un mundo muy diferente al que existía tras la Paz de Westphalia. Así, frente a la treintena que había entonces, la ONU cuenta ahora con casi 200 Estados reconocidos por la sociedad intersocietal, a los cuales habría que sumar los casos conflictivos de países aceptados sólo por parte de la misma (como Osetia del Sur o Taiwan) así como aquellos cuya creación está en transformación, proceso y en pleno conflicto (como Palestina o la situación en torno a Crimea). Pero no sólo hay más reconocidos, sino que además ocupan todo el globo. Allá donde antes existían numerosos espacios no organizados como Estados, posteriormente ocupados por los imperios europeos, ahora todo ese territorio ha sido parcelado y se le ha aplicado el modelo estatal aunque no estuviesen listos ideológicamente y a nivel de infraestructura para ello (como el caso del Congo o Afganistán), llevando a la aparición con ello de Estados fallidos.

A mayores, la mayoría de las coronas han desaparecido o se han convertido en figuras decorativas y de representación, pasando el funcionamiento de casi todos los países a ser democrático. Incluso aquellos dominados por modelos dictatoriales o de partido único siguen reclamando para sí mismos el nombre de democracias (como la República Democrática de Corea) y realizan elecciones ficticias o elecciones con graves problemas de fraude electoral (como las elecciones rusas de 2012); todo ello con la intención de mantener las apariencias porque a nivel global se considera ya a la democracia como el único modelo legítimo de gobierno de un Estado. Allá donde no existe, además, crece la demanda de su aparición, como muestra la Primavera Árabe a lo largo de todo el Mediterráneo aunque sus resultados no necesariamente estén consolidando esas democracias demandadas por la población.

Pero, probablemente, la mayor transformación no sea en la cantidad de Estados y la extensión democrática en su funcionamiento (pese a su innegable impacto) sino la irrupción de otro tipo de actores en la escena intersocietal. Así, la ONU se convierte en un actor principal que no sólo no es un Estado en ninguna forma ni es democrático, sino que se trata de una organización independiente (hasta cierto punto) con una capacidad relativa para organizar la esfera intersocietal a su alrededor. Aun cuando el tiempo ha demostrado que es insuficiente para la misión de mantener la paz mundial que se le ha encomendado

y, desde luego, fue completamente inútil durante la Guerra Fría debido al veto de las dos potencias (se usó hasta 263 veces hasta 2007<sup>485</sup>), sentó las bases para la construcción de un orden intersocietal diferente al abrir la puerta para otros actores que siguieron. Surgen así instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Corte Penal Internacional, etc. Multitud de organizaciones intersociales que surgen y, tras ella, los bloques regionales como la Unión Europea o ASEAN, o los regímenes como el G-20. Todos ellos pasan a compartir el campo intersocietal emergente con los Estados, a interactuar con ellos y a presionarlos en múltiples direcciones, constituyéndose como agentes de pleno derecho dentro del mismo.

Posteriormente, con el auge de la globalización, los medios de comunicación, la democracia y las sociedades del bienestar, el campo intersocietal se va a abrir aún más ante la irrupción de la sociedad civil intersocietal<sup>486</sup>. Así, especialmente a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y el final de la Unión Soviética que le siguió, ONGs de todo tipo van a competir con los Estados y las organizaciones intersociales a la hora de modificar las agendas y concienciar a una sociedad civil que, lentamente, se va dando cuenta no sólo de que es global, sino de que le interesa intervenir en lo que ocurre en todo el mundo porque están vinculados con ello. Green Peace, Amnistía Internacional, UNICEF... pero también Nike, General Motors, CNN, etc. Todos ellos pasan a compartir el campo intersocietal en la medida de sus capacidades e intereses, tratando de influir en las decisiones que se toman. Y, junto a ellos, actores menos estructurados como los nuevos movimientos sociales globales (como el mal llamado movimiento antiglobalización o el movimiento feminista) luchan por configurar las identidades de los ciudadanos globales y a concienciarles de sus propias visiones de la realidad, compitiendo así con los discursos hegemónicos que los Estados construían por medio de la educación universal, las leyes, etc.

La entrada de la sociedad civil global en la arena política sirve como uno de los constituyentes del campo, precisamente porque supone un cuestionamiento del gobierno del mundo como tal y, por tanto, requiere de la existencia de un campo de acción

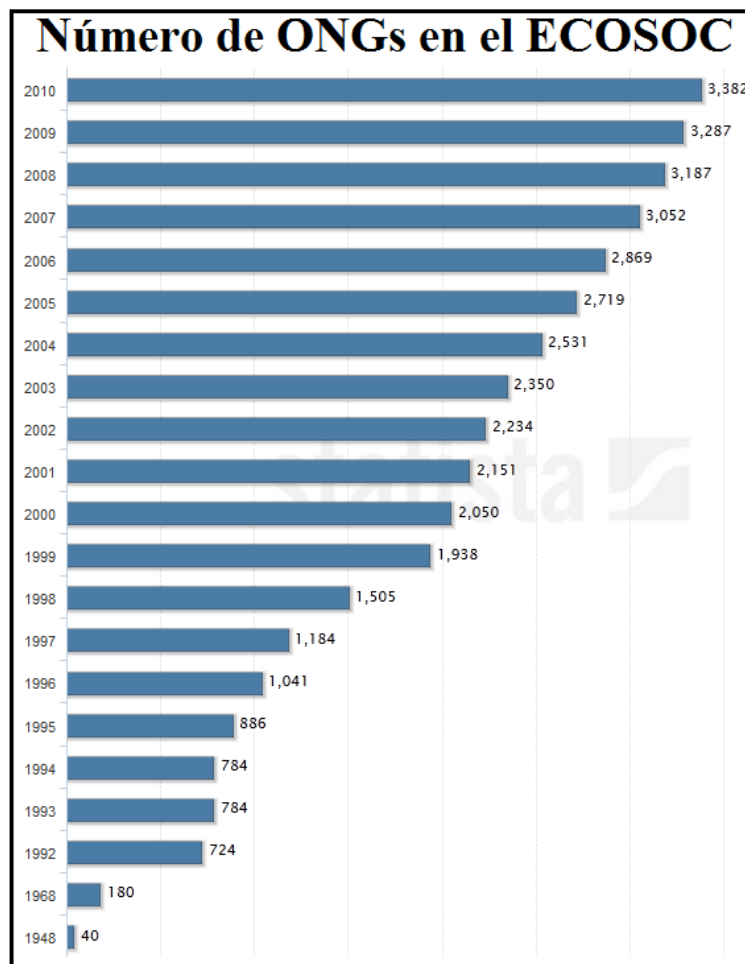
---

<sup>485</sup> Torres Cazorla (2008).

<sup>486</sup> Keane (2008); Ortega Carcelén (2006: 98); Castells (2005); Young (1999: 8).

intersocietal<sup>487</sup>. Esa es su principal función, siendo la secundaria la tarea de hacer más eficaz y democrático el gobierno de ese campo.

Esta sociedad civil mundial ha ido ganando poder y fuerza para defender sus intereses con el tiempo, como muestran las acciones de Green Peace a lo largo de todo el globo, las contracumbres del movimiento antiglobalización en oposición a las cumbres del G-20, las vastas redes de *lobbies* que las empresas transestatales usan para influenciar en las políticas económicas, o la actividad de los grupos *hacktivistas* anónimos a través de la red. Este cambio se hace visible con el siguiente gráfico, que ilustra el incremento de OGNGs con *status* consultivo en el ECOSOC; esto no sólo muestra la creciente cantidad de OGNGs existentes, sino también el mayor grado de acceso que están teniendo en el interior de las organizaciones clave en el campo intersocietal:



Fuente: Statista, accedida el 20 de Mayo de 2012: <http://www.statista.com/statistics/158268/changes-in-the-number-of-ngos-worldwide-since-1948/>

<sup>487</sup> Bartelson (2006: 3).

Todo esto no implica que los países hayan perdido su poder, pues siguen siendo los actores centrales del campo intersocietal en la actualidad y lo serán en el futuro previsible. Ellos tienen la capacidad de firmar acuerdos intersociales, son las principales voces en las negociaciones sobre asuntos globales, etc. Pero estos cambios sí obligaron a que redefiniesen sus formas de actuar, al tener que compartir el campo con nuevas formas de acción política intersocietal. Ahora, los acuerdos bilaterales entre Estados, que habían sido el cimiento de las relaciones en el modelo de Westphalia, han dado paso a vastos conjuntos de normativas de un derecho intersocietal cada vez mayor y más extenso, que fue dotado por primera vez de conjuntos de normas universales (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos), así como de instituciones que velan por el cumplimiento de esas leyes al margen de los Estados (como la Corte Penal Internacional). Se vieron así introducidos en una red de relaciones que buscaba condicionar y asesorar sus decisiones en la defensa de muy diferentes intereses, siendo los países normalmente los árbitros finales de la decisión que se tomaba.

## 2. Capitales

Regresemos de nuevo a 1648 para abordar la siguiente dimensión. Todo campo es un lugar de conflicto y de lucha por las posiciones predominantes en el poder del mismo y esta lucha se basa en el uso estratégico de los capitales que le son propios.

Tras la Paz de Westphalia, los Estados europeos van a competir por ser la hegemonía planetaria por medio del comercio, la exploración y la diplomacia. Pero, sobre todo, lo harán mediante la guerra: guerras coloniales, de conquista y, finalmente, dos Guerras Mundiales que cubrieron de sangre los tres siglos que separan la Paz de Westphalia del final de la Segunda Guerra Mundial. Por lo tanto, es un mundo donde el principal capital que determina la posición de un Estado respecto a los demás es la fuerza militar. No implica, por supuesto, que la economía o la cultura no fueran importantes, que lo eran, pero palidecían a la hora de determinar los conflictos de poder si se las compara con la capacidad de los cañones y barcos de guerra. Es, por tanto, un mundo donde el argumento principal a la hora de explicar las posiciones de poder viene determinado por el *hard power*.

Sin embargo, con el paso de los siglos, la aparición de la Revolución Industrial y la mejora de los medios de comunicación, el *hard power* vio crecer en influencia a la economía. Pero no fue hasta la emergencia del nuevo modelo de campo, con la aparición de la ONU, que este proceso se completó. Así, ante la emergencia de organizaciones intersociales capaces de dictar normas y buscar nuevos modelos de consenso y cooperación, creció en importancia el *soft power*<sup>488</sup>, que permite configurar una red de relaciones muy vasta de forma ventajosa para los distintos actores. La diplomacia cobra una importancia central, al igual que la capacidad para enmarcar<sup>489</sup> las interpretaciones de los distintos elementos de la agenda política intersocietal o el liderazgo para atraer a otros agentes a unas posiciones comunes.

Una de las principales razones del ascenso del *soft power*, junto a la capacidad de condicionar unas instituciones intersociales cada vez más importantes, es que se trata de un poder cuyo uso resulta más barato en términos económicos: sólo en Irak, el coste de la operación militar ha sido de 806 mil millones de dólares y de 422 a 717 mil millones más para atender a los veteranos<sup>490</sup>. Pero no sólo más baratas en términos económicos sino también de cara a la legitimidad, ya que las sociedades civiles modernas se inclinan cada vez más hacia el pacifismo y consideran que la guerra sólo puede o debe ser empleada cuando no queda otra salida; las poblaciones además se encuentran cada vez menos dispuestas a ver morir a sus soldados en las guerras y los Presidentes sufren un enorme desgaste en su apoyo tan pronto comienzan a llegar los féretros, como muestra el hecho de que George Bush prohibiese en 2003 que se tomasen fotografías para la prensa de la llegada de los ataúdes de soldados a las bases americanas. El corolario de esto es el creciente presupuesto dedicado a diseñar modos de combate más baratos y con menos coste humano, del cual el ejemplo más claro es el uso de drones.

Junto a esto se encuentra el hecho de que el *hard power* se ha vuelto ineficaz a la hora de resolver los conflictos entre las grandes potencias debido a la aparición de la bomba atómica y la doctrina de la destrucción mutua asegurada que se desarrolló durante la Guerra Fría. Por ello, hace falta otro poder, el *soft*, que permita articular los conflictos entre

---

<sup>488</sup> Nye (2004: 31).

<sup>489</sup> Lakoff (2007) habla extensamente de los procesos de enmarcado y sus consecuencias.

<sup>490</sup> Center for American Progress (2011).

potencias de modo viable. Hay un ejemplo claro de esto en la crisis de Crimea de 2014, donde pese a toda la palabrería en los medios de comunicación acerca del regreso de la Guerra Fría, toda la reacción occidental al respecto fue el uso de sanciones económicas y la acción rusa se limitó a mantener tropas en la frontera y a enviar soldados "no oficialmente" a la península.

Pero, más allá de eso, el *soft power* está resultando ser una herramienta de política intersocietal de primer orden, con mucha capacidad para conseguir los resultados deseados. El éxito de las complicadísimas transiciones de los países de Europa del este, desde el modelo comunista a la democracia capitalista, fue logrado en gran medida por la promesa de entrar en la Unión Europea y por los asesores políticos que esta envió a esos países; y el deshielo de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba es también un éxito de la diplomacia.

Incluso cuando han ocurrido acciones militares como la invasión de Irak por parte de los Estados Unidos y su coalición en 2003, el *soft power* continuó siendo central a la hora de manejar la crisis diplomática en el seno de la ONU, coordinar los esfuerzos de la reconstrucción<sup>491</sup>, conseguir la aceptación de las poblaciones civiles tanto de invasores como de invadidos, etc. El caso del conflicto de Libia es otro buen ejemplo, donde a los bombardeos estratégicos se unieron numerosas acciones encaminadas a dotar de legitimidad intersocietal y capacidad de acción a los rebeldes (por ejemplo, mediante su reconocimiento como gobierno legítimo por la comunidad global) y a quitarle margen de maniobra y legitimidad al régimen de Gadaffi (por ejemplo, bloqueando sus cuentas bancarias en el exterior). Además, este caso es particularmente claro respecto al impacto del *soft power* incluso en ocasiones de conflicto armado, si lo comparamos con el progreso de la situación en Siria, donde la comunidad intersocietal fue incapaz de coordinar una posición ante la debilidad de Estados Unidos y la firmeza de Rusia, de modo que el conflicto ha evolucionado a una guerra civil con muchos miles de muertos. Por ello, el *soft power* actúa en ocasiones como limitador y en otras como potenciador del *hard power*<sup>492</sup>, ya que ambos son dos caras de una misma moneda.

---

<sup>491</sup> Los cuales, todo sea dicho, fueron bastante infructuosos, como analiza en detalle Klein (2007).

<sup>492</sup> Nye (2004: 27).



Esto ha llevado a una redefinición del poder, que deja de organizarse en base a los medios que usa (militares, económicos, diplomáticos...) para basarse en las formas de su uso: coacción, poder institucional, estructural y productivo<sup>493</sup>. Así, el *hard power* sólo sirve para manejar el poder coercitivo y, en menor medida, para el estructural; en cambio, el *soft power* es válido para los cuatro ámbitos y es completamente central en el caso del poder productivo y en la posibilidad de amoldar las instituciones intersociales a las necesidades que cada actor pueda tener de ellas.

Este cambio de capital es una de las principales razones que ha llevado a la aparición de muchos de los nuevos actores intersociales. Así, las OGNGs, las empresas transnacionales, los movimientos sociales y las religiones carecen de ejércitos propios y basan su capacidad de influencia en el campo intersocietal en un uso estratégico de las distintas herramientas de *soft power* que tienen a su disposición. Así, las empresas presionan con el poder económico, los movimientos sociales se basan en la construcción de identidades y las OGNGs tratan de usar esas voluntades para condicionar a los otros actores intersociales por medio de la presión institucional o el cuestionamiento de su legitimidad<sup>494</sup>.

Por todo esto, teniendo en cuenta además que el poder inevitablemente depende del contexto en el que está inscrito<sup>495</sup> y del campo en el que debe emplearse, importan ahora más la capacidad de decisión y la modificación dentro/de las instituciones que la cantidad de misiles que un país tenga en su arsenal, como han demostrado las transiciones de los países del este, especialmente si se lo compara con intentos de "democratización" por la fuerza como el de Irak.

El resultado es que ha aparecido un nuevo concepto de poder, el de potencia civil<sup>496</sup> como contrapuesta a la potencia militar. La Unión Europea sería un ejemplo claro de esta, al desechar los medios más coercitivos de resolución de conflictos y apostar por la influencia y la persuasión. Concepto que va relacionado con el de potencia normativa<sup>497</sup>,

---

<sup>493</sup> Barnett y Duvall (2005).

<sup>494</sup> El llamado principio sociológico de legitimidad (aceptación) frente al principio normativo de legitimidad (poseer el derecho a gobernar), tal como exponen Buchanan y Keohane (2006: 405).

<sup>495</sup> Nye (2004: 2).

<sup>496</sup> Barbé Izquierdo (2012: 75).

<sup>497</sup> Barbé Izquierdo (2012: 75).

aquella que tiene la capacidad de construir las normativas interestatales, algo que encaja muy bien en el interior del marco de los Estados posmodernos<sup>498</sup>.

Dentro de lo que a capitales se refiere, hay sin embargo una importante limitación a la emergencia del campo intersocietal, que todavía lo mantiene atado al campo de la política estatal: la falta de financiación. Las organizaciones intersociales, los regímenes y demás precisan de una fuente de ingresos estable y suficientemente grande como para poder cubrir las necesidades que tengan para llevar adelante las misiones encomendadas, pero carecen en su mayor parte de ingresos directos (siendo la Unión Europea la principal excepción). Así, la mayor parte de sus ingresos dependen de transferencias desde los Estados, que a su vez varían en función del peso que tengan, los acuerdos establecidos, etc.

Esto limita inevitablemente la capacidad de los actores para cumplir con sus misiones e incluso ha llevado a que varios de ellos sean ineficaces en parte o por completo. Por no mencionar que esa dependencia elimina o reduce la independencia que esas organizaciones puedan tener respecto a los Estados miembros.

Es por ello que numerosas organizaciones globales (especialmente la ONU y las OGNs) han puenteado a los Estados y han recurrido directamente a la sociedad civil para que esta financie sus diferentes proyectos por medio de donaciones. Esto ha llevado a una creciente relación entre estos ámbitos que refuerza la legitimidad de las organizaciones al contar con el apoyo directo del pueblo, pero que aún no se ha desarrollado lo suficiente como para poder suplir las deficiencias estructurales que tiene el campo intersocietal a la hora de financiar muchas de las organizaciones que existen en su interior. Un claro ejemplo de esto es UNICEF, que no recibe presupuesto por parte de la ONU sino que se financia completamente por medio de donaciones de Estados pero también de organizaciones afines, individuos comprometidos, etc. así como por medio de fondos de inversión (en el Fondo de Estados Unidos, 2,4 mil millones de dólares de los 11,7 mil millones del presupuesto del bienio 2012-2013 vinieron de fondos de inversión, siendo el resto donaciones). Lo cual habla de la necesidad de nuevos modelos de financiación que hagan estos proyectos sostenibles, con una nueva base económica. De hecho, continuando con el ejemplo de UNICEF, el peso de los actores no estatales ya es inmenso; de los 577 millones

---

<sup>498</sup> Cooper (2004).

de dólares del presupuesto de UNICEF United States Fund, 132,25 vinieron del gobierno de los Estados Unidos (un 23 %) mientras que el resto provinieron de organizaciones e individuos así como de las propias actividades de la organización<sup>499</sup>.

### 3. Poder y Soberanía

La consecuencia de los conflictos por el poder en el mundo que siguió a la Paz de Westphalia fue siempre un equilibrio inestable de potencias que buscaban mantener a sus rivales controlados. Era un modelo de una clara multipolaridad, pues numerosos Estados tenían una influencia muy notable en los asuntos del mundo, aunque esta siempre se viese ensombrecida por la existencia de uno o dos grandes Imperios en cada momento, capaces de condicionar con sus acciones el destino del conjunto. En términos medievales, se diría que era una multipolaridad donde existían claros *primus inter pares*<sup>500</sup>.

Sin embargo, estos Imperios no eran lo suficientemente grandes y poderosos para controlar el mundo a escala global. Así que, aunque su influencia era clara, la distancia y el tiempo que requerían las comunicaciones, las limitaciones a la hora de desplegar el potencial militar en tierras lejanas, etc. todo ello confabulaba para evitar que ninguno de estos Imperios controlase realmente el mundo. Además, era un entorno donde se sucedían los imperios uno tras otro, como las élites del cementerio paretiano<sup>501</sup>, fruto de la lucha continua por la hegemonía de un nuevo imperio en alza. El Imperio español, sustituido por la Francia napoleónica, sustituida eventualmente por la Gran Bretaña Victoriana son ejemplos de esto.

En este mundo de confrontación y vigilancia, los Estados son todos considerados como soberanos. Desde que Bodino expuso<sup>502</sup> la idea de la soberanía estatal, este precepto fue ganado importancia hasta convertirse en uno de los pilares fundamentales del mundo posterior a la Paz de Westphalia. Bajo esta visión, los Estados eran independientes entre sí, capaces y libres de manejar sus asuntos internos como considerasen más adecuado sin temor a una injerencia externa. Obviamente, esto sólo era real en el papel, a la hora de la

---

<sup>499</sup> UNICEF United States Fund (2011).

<sup>500</sup> “Primero entre iguales” en latín, consagrado tan bien en la célebre frase de Francisco de Vinatea a Alfonso IV de Aragón “*Majestad, cada uno de nos es tanto como vos, pero juntos mucho más que vos*”.

<sup>501</sup> Pareto (1980).

<sup>502</sup> Bodin (1576).

verdad los más fuertes intervenían en los asuntos de los más débiles, lo cual condujo a conflictos armados, diplomáticos, invasiones y otros tipos de enfrentamientos por el poder. Pero el hecho de que la práctica fuese más confusa de lo que el concepto de soberanía implicaba, no quita que las sociedades de la época se articularan sobre esa ficción política.

Sin embargo, con el avance del reloj, pasamos de la multipolaridad ficticia de las hegemonías imperiales sucesivas, a un modelo de clara bipolaridad (la Guerra Fría, la inestabilidad más estable de la historia<sup>503</sup>) y, con la caída del Muro de Berlín<sup>504</sup>, a un modelo de unipolaridad clara a favor de Estados Unidos.

Y es importante detenerse un momento aquí. Cuando digo que Estados Unidos ha gozado de la única unipolaridad de la historia lo digo porque no hablo de una hegemonía. Tras el colapso de la Unión Soviética, Estados Unidos gozó de algo que ningún imperio había tenido anteriormente: dominio global. Su cultura se recibía en todo el mundo; sus ejércitos podían desplegarse rápidamente en cualquier parte del planeta y, a menudo, lo hacían; su economía era la más fuerte como país (sólo por detrás de la de la Unión Europea como conjunto); no era independiente en términos energéticos pero no era tan dependiente como otras zonas (Europa, especialmente), etc. Estados Unidos construyó el orden intersocietal que venció en la Guerra Fría y se situó en su centro, con un peso inmenso en todas las instituciones globales. Estados Unidos no era un *primus inter pares*, sino que jugaba en una liga por encima de todo el resto de alternativas.

Sin embargo, la unipolaridad americana está en creciente jaque ante el crecimiento de una nueva multipolaridad<sup>505</sup>. Esta es más real que la sucesión de hegemonías de la era imperial, ya que ahora existen Estados, organizaciones regionales e intersociales que se necesitan mutuamente para manejar los asuntos globales en base a los intereses de todos. Es la era de la interdependencia, que pone en duda el concepto de soberanía y su validez actual.

Con esto no quiero decir que todos los actores tengan la misma capacidad y poder, pues los diferenciales, tanto en términos *hard* como *soft*, son inmensos entre unos y otros. Un ejemplo al respecto: según el SIPRI, sólo en gasto militar Estados Unidos invirtió en

---

<sup>503</sup> Castells (2001: 30).

<sup>504</sup> Castells (2001: capítulo 1) realiza un análisis completo de las causas del hundimiento de la URSS.

<sup>505</sup> World Economic Forum (2013: 18).

2013 640.221 millones de dólares, frente a China que, contando con la misma moneda y año, estiman que invirtió 188.460, lo cual hace que la inversión americana sea 3,39 veces la china, que es la segunda más alta y que está experimentando un rápido crecimiento<sup>506</sup>. Y teniendo en cuenta que buena cantidad de los países que siguen en la lista son aliados de Estados Unidos, muchos incluso parte de la OTAN, la superioridad norteamericana en el campo militar es inapelable.

Lo que sí sucede es que, debido a la emergencia de normas y leyes intersociales, así como organizaciones con reglamentos y una sociedad civil de creciente peso, los grandes Estados se han vuelto cada vez más incapaces de imponerse por sí mismos aun cuando su peso sea mucho mayor. El caso del conflicto de Siria tras el comienzo de la Primavera Árabe es claro, donde Estados Unidos ha intentado intervenir y se ha encontrado con una comunidad intersocietal (Rusia en especial) capaz de pararle los pies. También es claro el caso de la segunda Guerra de Irak, donde la intervención norteamericana contra la opinión pública global y el dictamen de la ONU implicó no sólo el fracaso de la misión, sino un inmenso coste económico, militar y de legitimidad que Estados Unidos ha tenido que pagar prácticamente en solitario; lo cual ha llevado a que Obama buscase una política exterior del corte opuesto, basada en la aceptación de los demás países e instituciones y construyendo su teoría del *"liderazgo desde detrás"*, inicialmente aplicada tenuemente en Libia y que luego ha defendido en múltiples ocasiones<sup>507</sup>.

Una de las principales razones del establecimiento de esta multipolaridad es el ascenso de nuevas potencias por medios no de oposición directa, sino de sumarse al modelo. El ascenso pacífico de China y el resto de países de los BRICS es claro en este sentido, ocupando una posición cada vez más importante en el modelo construido por Estados Unidos. Según *The Economist*<sup>508</sup>, el PIB de China alcanzará al de Estados Unidos en 2018, una fecha que a lo largo de los años de estudio de esta convergencia se ha ido acercando cada vez más debido a que China crece más rápido de lo esperado y a la recesión norteamericana fruto de la crisis. Esto encaja con la creciente influencia de más países en

---

<sup>506</sup> SIPRI, consultado el 30 de Mayo de 2014 y accesible en [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex_database)

<sup>507</sup> Por ejemplo, durante el discurso ante la academia de West Point el 27 de Mayo de 2014, cuando directamente defendió un liderazgo pacífico de Estados Unidos, como narra Bassets (2014).

<sup>508</sup> The Economist (2011).

el ámbito económico, extensible también a otros campos como la política o la cultura. Estas potencias no están demandando un cambio en el sistema intersocietal como se temía de la Unión Soviética sino que, al contrario, lo que solicitan es un mayor peso dentro de las instituciones existentes, una influencia que realmente refleje el equilibrio de poder actual y les dé más capacidad de decisión.

Todo esto va vinculado al final de la soberanía intersocietal como precepto básico de ordenamiento. Aunque sigue siendo el pilar de toda la organización jurídica intersocietal, la soberanía es cada vez menos real. Los Estados no sólo continúan injiriendo en los demás activamente como ocurría en el pasado (por ejemplo, la intervención de la comunidad intersocietal en Libia o en Crimea, por dos vías completamente distintas) sino que, cada vez más, algunos Estados están cediendo soberanía a instancias distintas de ellos mismos. Es el caso de las organizaciones regionales, con la Unión Europea en vanguardia, construyéndose a base de la cesión de soberanías: la moneda, las aduanas, las fronteras, etc. Se produce así la aparición de lo que Cooper bautizó como Estados postmodernos<sup>509</sup>, basados en la cesión de soberanía para construir algo en común que les permita ser más fuertes que cada una de sus partes por separado, aprovechándose de la fuerza creciente del *soft power* y de las nuevas visiones de las relaciones intersociales como el constructivismo.

Pero la soberanía no desaparece sólo por las acciones destinadas a reducirla, sino también de modo pasivo. Así, los países han dejado de ser funcionalmente independientes entre sí debido a la globalización, el establecimiento de las grandes redes intersociales de comercio, información, tecnología, etc.<sup>510</sup> Todo ello ha confluído en crear un mundo cada vez más interdependiente que sustituye a una independencia cada vez más ineficaz. Los Estados se necesitan unos a otros porque los problemas a los que tienen que hacer frente son globales, lo cual requiere que los actores y herramientas que se enfrenten a ellos también lo sean.

Esta interdependencia en red crea efectos mariposa<sup>511</sup> a lo largo de todo el tejido social, que viajan de un lado a otro del mundo y crean vastas cadenas de causalidades con

---

<sup>509</sup> Cooper (2004).

<sup>510</sup> Castells (1996b).

<sup>511</sup> Keane (2008: 95).

un gran impacto en toda la sociedad mundial (desde la Primavera Árabe a los cambios climáticos fruto de las alteraciones en la composición de gases en la atmósfera). Y estos efectos deben ser tratados como un todo, como un conjunto coherente, o sino las cadenas de aleteos de mariposa continuarán generando consecuencias en lugares y momentos muy dispares.

Todo esto potencia el *soft power*, ya que se espera que existan más interacciones entre los actores a medida que avanza el tiempo. La teoría de juegos muestra que, cuando introducimos el factor de repetición una vez tras otra de modo indefinido, aparecen nuevas estrategias de colaboración como equilibrios de Nash válidos (mixtos o puros) que a menudo son mejores que lo que se podría alcanzar con juegos que no se van a repetir (por ejemplo, mediante la técnica del *grim trigger* o la amenaza de que si el otro no escoge lo más óptimo para ambos, cada jugador recurrirá a partir de entonces a estrategias que les beneficien únicamente a ellos y, por tanto, ambos salgan perdiendo). Este tipo de lógicas se vuelven predominantes en un entorno donde las interacciones entre Estados y su dependencia mutua crecen en cantidad, pero también abarcando cada vez nuevos sectores: cooperación fronteriza, tratados de comercio, bases de datos compartidas, etc. En ese mundo, la cooperación se vuelve más potente cada vez, a medida que las interacciones crecen, generando confianza entre los jugadores, lo cual da pie a un mayor desarrollo del *soft power* que permita construir acuerdos para nuevos ámbitos en los que colaborar, o manejar mejor aquellos en los que ya se coopera.

Sin embargo, el principio de soberanía estatal aún no ha sido abandonado y continúa actuando como uno de los principios básicos de las relaciones intersociales, así como uno de los pilares fuertes de la legislación intersocietal y de las organizaciones de este campo. Aunque sea cada vez más porosa a toda clase de intervenciones desde el exterior, sigue actuando como uno de los principales frenos ante la emergencia de un campo intersocietal independiente de los campos políticos de cada Estado, así como un importante limitador de la eficacia de las organizaciones que en este campo actúan. Esto se debe a que, en última instancia, fuera de los ámbitos postmodernos que describe Cooper, los Estados deben ratificar los acuerdos tomados intersocietalmente, lo cual depende de los equilibrios políticos internos que son diferentes a los intersociales; esto ha limitado

enormemente la capacidad de la sociedad global para tratar problemas como el cambio climático (el Protocolo de Kyoto, por ejemplo, no ha sido ratificado por países clave como Estados Unidos), la lucha contra las minas terrestres, etc.

Además, la soberanía estatal actúa como limitadora también de la propia independencia de las organizaciones intersociales, atadas todavía por los poderes de los Estados que las forman. Esto limita su capacidad para actuar como mediadoras y buscar soluciones a los problemas globales que deberían abordar. Obviamente, no se busca que todo actor intersocietal sea completamente independiente, los regímenes como el G-20 deben servir como elementos de relación entre Estados o de coordinación de los mismos; pero las organizaciones intersociales deberían tener la mayor independencia posible de modo que puedan llevar adelante sus misiones como mejor sean capaces, ignorando todo lo posible las presiones de países y grupos perjudicados por los cambios que son necesarios. Trágicamente, esto no se cumple y existen casos claramente en contra de esto, como muestra la preponderancia del Consejo de Seguridad de la ONU y, en su interior, los cinco países con derecho de veto.

A mayores, tras la soberanía se encuentran atrincheradas diversas respuestas localistas que van desde los nacionalismos estatales clásicos a los aislacionismos, así como todos los puntos intermedios entre ambos. Por ello, la respuesta a la globalización no siempre ha consistido en mejorar la misma, sino que a menudo se ha tratado de cercenarla, limitarla y, en la medida de lo posible, regresar al modelo anterior centrado en los Estados y sus campos políticos internos. Los discursos xenófobos de la extrema derecha, los populistas y nacionalistas son así los primeros a menudo en defender al Estado soberano frente a la globalización que rechazan, inconscientes (voluntariamente o no) de que esta es un proceso que va más allá de los países concretos y que avanzará o no independientemente de cada uno de ellos, como un proceso holístico global. Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 han sido un buen altavoz de todo esto, con la extrema derecha y los euroescépticos ganando peso a base de protestar contra Europa y la globalización.

En respuesta, es necesario que se desarrolle un nuevo modelo de soberanía que no sólo se base en ponerla en común con los demás, sino en la responsabilidad. Los Estados deben usarla con responsabilidad para minimizar el daño y perjuicio que causan fuera de sus fronteras, de modo que se facilite y fomente la cooperación. Esta lucha contra las



externalidades debe complementarse con distintos métodos que permitan limitar la aparición de *free riders*, de modo que todos los países estén implicados en el funcionamiento más adecuado del campo de relaciones intersocietal que se está creando.

#### 4. Las Nuevas Reglas del Juego

Cuando las potencias europeas se sentaron a reordenar el mundo en Westphalia, construyeron un sistema que se basaba en gran medida en la ausencia de reglas establecidas o, mejor dicho, en la existencia de muy pocas. Así, había algunas reconocidas semi-legalmente (como la soberanía estatal y el principio de la guerra justa<sup>512</sup>) y había otras que, sin reconocimiento legal de ningún tipo, continuaban teniendo un impacto en el funcionamiento del mundo (el honor, el prestigio, el valor de los juramentos y la palabra dada, etc.).

Así, siguiendo la estructura de regulación de Lessig<sup>513</sup>, podríamos decir que era un sistema regulado más desde la parte de las normas sociales que desde la arquitectura del mismo y con escasa dimensión de la ley. El sistema carecía de un reglamento claro y, desde luego, no tenía ningún guardián que velase por la integridad de esa normativa o que promulgase cualquier tipo de ley intersocietal. Así, cuando la escuela realista habla de la anarquía del sistema, del todos contra todos y la preponderancia de la supervivencia del más fuerte, describe de modo muy acertado el modelo que imperó a partir de 1648.

Sin embargo, a medida que las manecillas del reloj han ido avanzando, la emergencia de los nuevos actores en el campo intersocietal, los cambios en el poder, etc. han llevado a un cambio de modelo. Así, se ha pasado de los acuerdos bilaterales a la construcción de todo un orden intersocietal que funcione de modo sistemático, con su reglamentación, actores legitimados para intervenir, procesos regulados, guardianes, etc. Se extendió un derecho intersocietal que gobierne las acciones de los Estados en el ámbito común y que, a menudo, incluso modifica las acciones dentro de los países. El más importante de estos códigos de derecho es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, aunque sea el más vago y difícil de articular, goza de tal legitimidad que

---

<sup>512</sup> Hardt y Negri (2001: 12).

<sup>513</sup> Lessig (2009).

casi se considera un deber intersocietal intervenir en su defensa cuando ha sido violado y, a menudo, se considera un grave fracaso y vergüenza el no haberlo hecho cuando fue necesario; es el caso del genocidio de Ruanda de 1994, por ejemplo, ante el cual Bill Clinton se disculpó en marzo de 1998 durante su visita a Kigali.

Junto a los códigos legales multilaterales que van apareciendo, cada vez se establecen más instituciones que velen por el cumplimiento de los mismos por diferentes medios. Desde los mecanismos de presión económica y de pertenencia a la organización que existen en el interior del FMI o de la OMC, a los propios tribunales intersocietales encargados de velar por el mantenimiento de la legalidad intersocietal. Estas Cortes están obteniendo una mayor independencia y legitimidad y, aunque a menudo adolecen de falta de presupuesto, han sido capaces de enjuiciar a varios genocidas (por ejemplo, lo ha hecho el Tribunal Penal Internacional para la Ex-Yugoslavia) o incluso actuar como mediadores y última palabra cuando los Estados han acudido a ellos en busca de decisiones finales en el campo intersocietal (caso de la disputas sobre las fronteras marítimas entre Chile y Perú, llevada ante la Corte Penal Internacional en 2008). En total, desde su creación hace más de una década, la Corte ha visto un total de 23 casos y 9 situaciones<sup>514</sup>, pese a los numerosos países importantes que han tratado de debilitarla (China, Rusia, India, Israel, etc. no han firmado su pertenencia a la misma, aunque la ausencia más notable es la norteamericana que, no sólo no ha firmado sino que, con la American Servicemembers' Protection Act del 2 de Agosto de 2002, ha actuado claramente en contra de la Corte al negarle cualquier derecho a enjuiciar a sus propias tropas).

La enorme importancia que van cobrando las organizaciones intersocietales ha hecho, sin embargo, que a menudo los propios reglamentos internos las debiliten. Esto se debe a que los Estados no quieren cederles el poder que les haría falta para funcionar, de modo que incluyen distintos elementos que les permitan salvaguardar sus propios intereses estatales. El principal de estos, y el más perjudicial, es el mecanismo de veto presente en numerosas organizaciones (el Consejo de Seguridad de la ONU, la Unión Europea en algunos temas, etc.). La idea de base es buena: tratar de conseguir que la comunidad

---

<sup>514</sup> Corte Penal Internacional, accedida el 15 de Septiembre de 2015: [http://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx](http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx)

intersocietal actúe siempre por consenso; pero el veto, en realidad, lo que hace es introducir varios ejes de inoperatividad.

El primero, y más obvio, se trata de que a menudo es simplemente imposible poner de acuerdo a todos los actores que componen una organización concreta, ya que sus intereses son opuestos con frecuencia. E, incluso cuando es posible, el derecho a veto lo que fuerza es a que se tome una decisión con el máximo denominador común, que aun así normalmente se encuentra muy por debajo de la clase de medidas que realmente sería necesario que se tomaran (es el caso de Siria, por ejemplo, donde el máximo denominador común alcanzado ha sido el desmantelamiento del armamento químico, en gran medida por el veto de Rusia ante medidas más severas).

A mayores, el veto introduce otro eje que se basa en el chantaje y la dominación, ya que uno sólo de los países es capaz de detener un proceso por mucho que todos los demás quieran continuar avanzando en ese camino. Esto da una posición de injusta fuerza a uno de los actores comparado con el resto y ha sido la razón de la existencia de muchas de las excepciones dentro de las organizaciones intersociales (como el hecho de que Irlanda tenga un Comisario garantizado en la Unión Europea, pase lo que pase, ya que sino "no se conseguía" que aprobasen el Tratado de Lisboa).

Por todo ello, en conjunto, aunque el campo intersocietal está ganando en independencia con respecto al campo de las políticas estatales que existía con anterioridad, las reglas del juego todavía adolecen de dificultades que lastran su efectividad a la hora de convertirse en el motor de toma de decisiones intersociales que debería ser. Esto se debe a que la soberanía y el principio de unanimidad complican llegar a posiciones firmes y hacen que esta dependa de múltiples acuerdos a numerosas bandas, los cuales siempre son complicados de lograr.

En respuesta, es necesario que el campo de las relaciones intersociales se abra a una mayor democratización, de modo que pueda aumentar su legitimidad y, con ello, tenga una capacidad mayor para definir unas reglas del juego de modo independiente. Es imprescindible que la sociedad civil global tenga un mayor grado de decisión en las grandes instituciones intersociales, que actualmente se encuentran por completo fuera de su campo de acción, al ser sus cargos elegidos directamente por los representantes de los Estados, sin intervención ciudadana de ninguna clase.

## 5. *Habitus*

Bourdieu define un *habitus* como:

*“Los condicionantes asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen habitus, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizador de un director de orquesta”.*<sup>515</sup>

Caracterizar la forma en que se llevaban a cabo las relaciones intersociales en la época de Westphalia es, necesariamente, hablar de delegación. Debido a la inexistencia de medios de comunicación adecuados y las largas distancias que separaban muchos de los puntos de los grandes imperios coloniales en creación, la única manera de manejar la situación que existía era por medio de enviados que representasen a los monarcas de forma más o menos permanente en dichos territorios. Así se extendieron las figuras de los virreyes, embajadores y otras formas de delegación y representación. Junto a esto, en los grandes momentos se producían las reuniones de los poderosos (las bodas reales, la firma de tratados especialmente importantes o las exposiciones universales que fueron apareciendo son buenos ejemplos) en las cuales los propios gobernantes tenían ocasión de encontrarse cara a cara, conocerse y discutir los temas que les interesasen antes de que cada uno regresase a su Reino al cabo de unos días.

Esto, desde una perspectiva goffmaniana<sup>516</sup>, implicaba que la interacción se producía en un espacio común (el lugar de negociaciones) que actuaba como espacio

---

<sup>515</sup> Bourdieu (2008: 86).

<sup>516</sup> Goffman (1990).

frontal. Las interacciones en el mismo estaban reguladas principalmente por la etiqueta del momento y creaba un intercambio donde el papel de cada uno de los involucrados estaba firmemente atado formalmente a las expectativas de la corte aunque no en su contenido. Las dependencias de cada uno de los bandos en interacción actuarían como el *backstage*, el espacio donde cada uno de los actores podía descansar de ser su propio papel.

Por esto, las relaciones intersociales de la época generaron un modelo básicamente personalista, donde la clave que explicaba las relaciones entre Estados era a menudo más la relación entre sus gobernantes o la de gobernantes y embajadores, que la de la confluencia real de intereses. El intercambio de favores y regalos eran una parte muy importante de esto, no sólo porque demostraban el poder pecuniario del que regalaba de cara a establecer su *status*<sup>517</sup>, sino porque servían para ganarse el favor y la simpatía del gobernante y, con ello, la facilidad a la hora de negociar con él.

Esta dinámica tan personalista también incidía en el hecho de que, en la mayor parte de los casos, primaban los intereses egoístas de cada uno de los individuos más que los de los Estados que representaban o, incluso, los monarcas a los que servían<sup>518</sup>. Así, cada uno trataba de asegurarse las mayores ventajas personales posibles que se podían obtener al servir en cortes lejanas, situación que no sólo era aplicable a los diplomáticos sino también a los reyes, que anteponían sus privilegios e intereses al bien común de su Reino.

Sin embargo, el tiempo fue pasando y llegó la Crisis de los Misiles de Cuba, en 1962, que marca uno de los puntos clave del cambio en los *habitus* de las relaciones intersociales, ya que es a raíz de esta crisis que se crea el famoso teléfono rojo entre Moscú y Washington. No es que el papel del teléfono fuese novedoso en las relaciones intersociales, pues su difusión había crecido desde su creación, sino que sirve como hito que marca el punto donde el centro de la red de relaciones va a ser un contacto más directo entre dirigentes. A partir de entonces, la función de las embajadas va a irse transformando lentamente en el manejo de la burocracia relacionada con el país (visados, defensa de los ciudadanos en el extranjero, promoción de los productos, etc.) más que en una labor de

---

<sup>517</sup> Veblen (2004).

<sup>518</sup> Una situación que aún se sigue dando de manera abierta en muchos países africanos, perfectamente definida por Castells (2001: capítulo 2) con el concepto de Estado Depredador.

representación directa del gobernante y los intereses del Estado. La diplomacia se va a ir cerrando cada vez más en torno a los encuentros de círculos cada vez más próximos al poder directo dentro de cada Estado, reduciéndose los niveles de delegación que existían anteriormente.

La facilidad que dan los medios de comunicación actuales (teléfonos móviles, internet, etc.) se une a la profusión de cumbres y encuentros de las grandes instituciones intersociales (G-20, Consejo de Europa, ONU, etc.) y a los continuos viajes al exterior de los miembros de un gobierno. A estas reuniones ya no acuden los delegados del gobierno en representación del mismo sino que, cada vez más, la presencia es directamente del poder, sea en forma del Presidente correspondiente o el Ministro de la cartera que tenga que ver con el tema que se va a discutir. Esto permite que los equipos en el gobierno de los distintos países traben un conocimiento mutuo, acentuado por las labores de espionaje al respecto, como muestran las escuchas reveladas por Snowden y Assange, y tengan discusiones directas sobre los temas que les interesan con una cierta asiduidad; conversaciones que luego se pueden mantener por teléfono o videoconferencia incluso cuando la presencia física no se da. Este incremento de la cantidad de contactos<sup>519</sup>, la intensidad de la relación y las visitas mutuas ha hecho mucho por fortalecer las relaciones entre Estados, desarrollando con ello la globalización política y potenciando la económica y cultural, al relacionarse a todos los niveles de una manera directa.

La red de múltiples actores que formaban la antigua diplomacia se va debilitando ante el creciente impacto y presencia de los gobiernos centrales en las distintas áreas de las relaciones intersociales. El caso de la ONU muestra esto claramente, ya que las delegaciones permanentes en la misma raramente tienen capacidad de votar y negociar por si mismas sino que actúan como correas que transmiten los mensajes del Gobierno de sus países o de los Ministerios de Exteriores; de modo que incluso las diferencias entre los miembros de dentro de una delegación y sus personalismos desaparecen bajo las instrucciones establecidas desde el gobierno central que les dejan escaso margen de maniobra<sup>520</sup>. Sin embargo, a menudo los eventos pueden darse a tal velocidad o complejidad que la lejanía de los gobiernos centrales dificulte o ralentice la acción

---

<sup>519</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 22).

<sup>520</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 50 y 56).

necesaria y, en esos casos especialmente, los delegados recuperan cierto margen discrecional<sup>521</sup>, aunque luego deban rendir cuentas de lo que hayan hecho a sus gobiernos respectivos, lo cual limita la independencia real.

Además, la perspectiva de la interacción goffmaniana<sup>522</sup> añade otro nivel de relación. Junto a las interacciones tal como existían en el periodo anterior, ahora existe una fase posterior adicional durante la presentación pública de resultados. Durante las ruedas de prensa y conferencias posteriores, los actores que antes ocupaban cada uno un frente opuesto en la negociación se convierten en un equipo interpretativo de cara a la interacción con los medios de comunicación y a la difusión de lo acordado. La sala de negociaciones y debate deja de ser así parte de la zona frontal del escenario para convertirse en un nuevo *backstage* donde los actores pueden negociar según los intereses que corresponden lo que luego van a defender en la zona frontal. De modo que la interacción alcanza un nuevo nivel de complejidad al añadirse un nuevo escenario por completo a los dos que había anteriormente.

El auge de los medios de comunicación que siguen al detalle y en tiempo real los encuentros que discurren públicamente, unido al desarrollo de la democracia, han hecho que, cada vez más, los gobernantes deban defender la agenda que corresponde a su país y no sólo a sus propios intereses. Estos, por supuesto, no han sido olvidados, pero cada vez más se ven obligados a buscar un contrapeso entre el beneficio privado y su imagen pública, que determinará en gran medida su capacidad de ser reelegidos. Al aparecer medios de comunicación que abren al público las discusiones que se dan a puerta cerrada (las filtraciones de WikiLeaks son buen ejemplo), se produce un aumento de la transparencia de las relaciones intersociales (tradicionalmente muy opacas) y, con ello, se refuerza la necesidad de que los gobernantes y sus ministros se atengan cada vez más a sus papeles institucionales<sup>523</sup>.

Todo esto ha llevado a una uniformización de las relaciones intersociales de cada país con los demás y con las organizaciones intersociales. Así, ya no depende de la multiplicidad de voces que componían el antiguo sistema diplomático de embajadas y sus

---

<sup>521</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 64).

<sup>522</sup> Goffman (1990).

<sup>523</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

relaciones personalistas específicas, sino que ahora los gobernantes se conocen de modo más o menos directo y están atados a los intereses que deben defender; por ello, se realiza un papel más homogéneo en el conjunto de la red, al intervenir menos actores y estar sus papeles más limitados.

Dota también de mucho más control sobre las relaciones intersociales a los gobernantes electos, que ya no dependen de los intermediarios, lo cual permite relacionar de un modo más claro las políticas que se llevan a cabo en el interior de un país con las que se proyectan en el exterior. Así, se pueden construir las imágenes-país<sup>524</sup>, caracterizadas por la confluencia entre una política interior y una promoción exterior que asigne a cada uno de los Estados una serie de valores e ideas que defienden en ambos campos.

## 6. Legitimidad

El modelo antiguo es uno donde la legitimidad del monarca derivaba directamente de fuentes tradicionales/históricas (lo heredaba de su familia), legales (seguía las normas establecidas de sucesión, como la ley sálica) y religiosas (monarcas por derecho divino)<sup>525</sup>. En un sistema así, las acciones en el campo intersocietal no precisaban de ningún tipo de legitimidad específica, ya que eran decisiones del monarca y eso era suficiente; el único que podía poner estas decisiones en tela de juicio era el Papa (en el caso de los países católicos) y otros cargos religiosos (en aquellos casos donde fueran diferentes a las autoridades políticas).

A la hora de relacionarse en el campo intersocietal, lo único que importaba eran los acuerdos firmados entre gobernantes o mediante sus representantes. Estos eran los que otorgaban legitimidad a las acciones dentro del campo, en la medida en que los gobiernos cumpliesen o no con lo pactado. Dado que distintos actores tenían distintas percepciones de los hechos y distintos intereses sobre los mismos, a menudo ocurría que unos considerasen legítimas las acciones que otros consideraban ilegítimas; esto se agravaba porque no existía ninguna instancia con criterio único que pudiese evaluar las acciones desde el exterior, de modo neutro y aceptado por todos. Esto fomentaba la aparición de

---

<sup>524</sup> Aunque centrado en la percepción de España y desde España, Javier Noya (2013a y 2013b) hace un muy buen análisis de cómo se construyen las imágenes y marcas estatales.

<sup>525</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).



conflictos, debido a que cada Estado velaba por sus intereses como mejor podía. Así, en el modelo de la modernidad, la anarquía imperaba y, normalmente, era el juicio de las potencias principales el que marcaba qué acciones se consideraban legítimas/aceptables y cuáles no, viéndose los demás países sometidos a lo que los poderosos impusiesen.

Además, al no ser un modelo democrático y carecer de modos de comunicación eficaces, las opiniones públicas poco podían hacer. Incluso, llegado el caso, ni siquiera eran conscientes de que sus opiniones pudiesen tener peso y que de ellas pudiesen depender las acciones intersociales de los gobernantes.

Esto todo se trastocó con la creación de la Sociedad de Naciones y, sobretodo, con la de la ONU. No sólo surge un código de leyes y principios que todo Estado debe respetar si quiere formar parte de la misma (y, con ello, de ser un miembro legítimo y aceptado de la sociedad intersocietal), sino que la organización misma será la encargada de decidir si una acción es o no válida en el campo intersocietal, por medio de las decisiones del Consejo de Seguridad y, en menor medida, la Asamblea General. En este modelo, sólo las acciones aprobadas por la ONU cuentan con la legitimidad en el campo de las acciones intersociales, especialmente en el caso de las intervenciones militares.

De modo similar, la aparición de modelos que dejan atrás los acuerdos bilaterales para construir acuerdos multilaterales, organizaciones intersociales y regionales y regímenes de todo tipo han tenido un efecto similar sobre la política, la cultura, la economía, etc. Regímenes como el sistema intersocietal de patentes, las normas de comercio propugnadas por la OMC, etc. sirven para evaluar qué acciones son legítimas en estos ámbitos. Desde luego, esta vertiente, de momento, está menos desarrollada en su relación con la legitimidad, pero en la medida en que las instituciones sean consideradas como legítimas por el conjunto del campo, sus normativas serán vistas de modo similar por amplios sectores de la misma.

Esto, unido a que la fuente principal de la legitimidad estatal es la de origen democrático y que las opiniones públicas disponen cada vez de más información, completamente actualizada y de mayor profundidad, ha llevado a la emergencia de la sociedad civil global y que esta se haya convertido en la palestra complementaria indispensable a la hora de decidir la legitimidad de las acciones intersociales. Ya no basta

con que los gobernantes decidan si una acción es válida o no, sino que deben convencer a sus poblaciones de que ello es así y, a menudo, también a las poblaciones de otros países. Las masivas movilizaciones en contra de la segunda invasión de Irak no se produjeron sólo en Estados Unidos, sino que ocurrieron por todo el globo en países como España o Gran Bretaña, y también en países no aliados con la invasión como Alemania o Francia; por ello, la manifestación del 15 de Febrero de 2003 se convirtió en una de las primeras manifestaciones mundiales de toda la historia, al abarcar numerosas ciudades del planeta al mismo tiempo. La sociedad civil global considera así que es su deber y está en su poder movilizarse en respuesta a las acciones de los poderes (todos ellos) que consideren ilegítimas; en este marco, actuar sin su apoyo implica graves costes en forma de dificultades para la reelección, daños a la imagen pública del país, etc.

Estas dos dimensiones confluyen para cambiar las reglas del juego por completo. A la hora de entender el funcionamiento del campo, la parte clave cada vez es menos la decisión que se toma, para centrarse en el proceso que lleva a la toma de esa decisión y a la aceptación/rechazo de la comunidad intersocietal. La legitimidad de la acción ahora va mucho más allá del respeto por el antiguo *casus belli*<sup>526</sup> para incluir elementos como la proporcionalidad de la respuesta, la aprobación de la comunidad intersocietal (especialmente el Consejo de Seguridad), la búsqueda de coaliciones, el apoyo en la ley intersocietal o la urgencia y necesidad moral de la intervención. El *soft power* se convierte en una fuente primordial a la hora de construir la interpretación y el enmarcado<sup>527</sup> de las acciones por parte de los ciudadanos, usando el poder como constructor de identidades<sup>528</sup>; pero no sólo eso, sino que, en su vertiente diplomática, es también una pieza central a la hora de conseguir el apoyo de las instituciones globales y la formación de coaliciones que doten de mayor legitimidad a la acción. Por ello, las explicaciones realistas se vuelven insuficientes en la actualidad para explicar por qué ocurren las cosas en el campo intersocietal y resulta necesario prestarle más atención a las teorías liberal-institucionalista y constructivista<sup>529</sup> que, precisamente, van a centrarse en el modo en que se toman las decisiones, cómo se enmarcan las situaciones y las percepciones, etc.

---

<sup>526</sup> Hardt y Negri (2001: 12).

<sup>527</sup> Lakoff (2007).

<sup>528</sup> Usando la clasificación del poder de Barnett y Duvall (2005).

<sup>529</sup> Sterling-Folker (2000).

Sin embargo, el campo de las relaciones intersociales todavía adolece de un déficit vital que limita su propia legitimidad independiente y, por ello, contribuye a evitar que el campo termine de emanciparse como corresponde: le falta una fuente de legitimidad propia y directa. Así, se basa en la transferencia de legitimidad por medio de los Estados (cesión de soberanías, inclusión en las organizaciones intersociales, etc.) y en la elaboración de una creciente legitimidad legal por medio de códigos de leyes intersociales.

Esto no quita que muchas de estas organizaciones suscitan un gran apoyo por parte de la población mundial<sup>530</sup>, en ocasiones superior a la de sus propios Estados, hasta el punto de que la población a menudo sería partidaria de ver crecer a estas instituciones. Este sería el porcentaje de apoyo para la ONU a la hora de que los países le entreguen a la misma nuevas competencias:

<b>Rasgo</b>	<b>% a Favor</b>	<b>% en Contra</b>
Creación de una fuerza de mantenimiento de la paz propia	66	23
Investigar violaciones de los derechos humanos	65	22
Regular el comercio internacional de armas	58	30
Tener un impuesto propio en elementos como la venta de armas o de petróleo	48	36
Tomar más decisiones en asuntos internacionales a través de la ONU aunque perjudique al propio Estado	46	38

Fuente: Council on Foreign Relations (2008: 5).

Sin embargo, pese al apoyo que suscitan entre las poblaciones del mundo, estas organizaciones continúan careciendo de legitimidad democrática real. Esto se debe a dos causas: por un lado, muchas de estas instituciones tienen representantes que no son elegidos por el pueblo sino por los gobiernos de los Estados que las componen. Esto las aleja de su fuente de legitimidad más directa, la ciudadanía, de modo que el apoyo de la población no necesariamente se traduce en una legitimación de la institución porque el funcionamiento de la misma no necesariamente responde a los intereses ciudadanos.

La segunda razón, vinculada con la anterior, es que incluso para aquellas instituciones donde hay elecciones directas, a menudo no se realizan verdaderas elecciones a la misma sino que lo que se enjuicia es la acción del propio Estado o, como mucho, el

<sup>530</sup> Lamo de Espinosa (2010) lo trata en el caso de la ONU.

papel del propio país en esa institución. Las recientes elecciones al Parlamento Europeo han servido, como siempre, de un plebiscito de las políticas estatales de los 27 miembros, en lugar de un verdadero debate sobre la política europea en su conjunto, primando más los discursos de políticas internas que los externos; lo cual se agrava teniendo en cuenta que, por primera vez, en estas elecciones el Parlamento escogió directamente a la cabeza de la Comisión y tenía candidatos a la misma desde los propios partidos políticos europeos, cosa inexistente anteriormente y que habla de la lenta consolidación de los partidos políticos a escala regional.

## **7. Un Nuevo *Mapa Mundi***

El modelo de construcción del campo intersocietal está siendo uno basado en el avance *ad hoc*, cada nuevo desarrollo requiere nuevos elementos para un funcionamiento adecuado, que se van creando sobre la marcha; está dando un resultado que es, como mínimo, un tanto caótico, en la medida en que muchos de los actores son creados por una necesidad específica y después dejados para que en su funcionamiento se relacionen con el conjunto del resto de la sociedad intersocietal. El resultado es que se forma una red, similar a la que Castells describe para su sociedad de la información<sup>531</sup>. Así, los agentes del campo intersocietal han ido formando una serie creciente de interrelaciones, interdependencias, luchas y competencias enormemente compleja y no necesariamente fácil de percibir desde el exterior.

Esta red se basa en innumerables interacciones entre todos los actores a distintos niveles, de modo que aunque dos agentes concretos puedan cooperar en un asunto específico, podrían oponerse en otro al mismo tiempo. Se produce así una complejización enorme de las relaciones dentro del campo que no existía en tiempos anteriores, cuando el abanico de decisiones e interacciones posibles era más limitado.

Junto a esto, la reglamentación dispersa entre las distintas instituciones favorece la aparición de una red enormemente descentralizada. Esto no implica que no haya nodos más céntricos que otros, dado que las cantidades de poder (capital en términos de Bourdieu<sup>532</sup>) que cada actor maneja siguen siendo enormemente dispares y, por ello, les dan a unos más

---

<sup>531</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).

<sup>532</sup> Bourdieu (2008).

margen y peso en las decisiones que a otros. Por todo ello, se pueden diferenciar tres tipos de actores<sup>533</sup>:

-Principales: forman el núcleo del campo y son los actores con más poder y capacidad de decisión. Normalmente son los que llevan la iniciativa y, a menudo, su participación es considerada como imprescindible o casi para multitud de acciones intersociales. Estados Unidos, o la ONU son ejemplos claros de los actores del centro del sistema.

-Secundarios: son aquellos actores con un poder considerable, pero no imprescindibles en absoluto; también incluiría a aquellos que son imprescindibles para asuntos concretos y, en cambio, tienen poco peso en los demás. España es un buen ejemplo de un actor del primer tipo, mientras que la Organización Mundial de Comercio ejemplifica el segundo.

-Terciarios: son aquellos actores con menor peso, sin los cuales es viable actuar sin problemas e incluso es posible ignorarles o enfrentarse a ellos. La mayoría de países del mundo caen en esta categoría, así como la mayor parte de las organizaciones de la sociedad civil global como Amnistía Internacional.

Junto a esto, la propia red tiene una mayor o menor fluidez dependiendo de los actores que sean más importantes en una decisión concreta, así como aquellos que sean prescindibles. Así, los actores individuales (Estados, OGNGs, etc.) son enormemente líquidos, pudiéndose adaptar a gran velocidad a los cambios en el entorno; los regímenes (como el G-20) resultan viscosos, pudiéndose ajustar pero a menudo requiriendo de más tiempo para ello; finalmente, las organizaciones intersociales y los bloques regionales (la Unión Europea, la ONU, etc.) son mucho más densos, casi sólidos, y su adaptación a los cambios requiere de mucho más tiempo y negociación. En cierta medida, hay una convergencia con el modelo que Fukuyama traza para los actores formales e informales, aunque habría que añadirle el nivel propio de los Estados y otros agentes individuales, así como algunas diferencias entre la organización de Fukuyama y la que yo presento en esta tesis:

---

<sup>533</sup> En gran medida coincidentes con las nociones de centro-periferia del sistema mundo, Wallerstein (1999).

<b>Informal</b>	<b>Formal</b>
Flexible, rápida	Transparente
No responsable <sup>534</sup>	Responsable
Legitimidad débil	Legítima
Múltiples actores no estatales	Basada en Estados soberanos

Fuente: Fukuyama (2006: 5)

También existe una notable disparidad a la hora de ver la velocidad a la que actúan los distintos actores, siendo los individuales y pequeños mucho más rápidos a la hora de moverse que los más grandes, que normalmente requieren la formación de bloques de opinión y consensos en su interior a la hora de actuar. Esto permite que, cuando hace falta intervenir con rapidez, sean los actores pequeños los más indicados para ello, mientras que los actores más grandes y complejos (normalmente, los más sólidos) sirvan para consolidar los avances y establecer las reglas del juego que rigen en el campo en su conjunto.

Los organismos de mayor tamaño y solidez suelen ser también los que gozan de una mayor independencia con respecto a los Estados que los forman, de modo que suelen ser los que contribuyen en mayor grado a la emancipación del campo y a la consecución de objetivos complejos sobre los que los consensos son difíciles de alcanzar. Son ellos los que cuentan con organizaciones propias (como UNESCO o UNICEF en el caso de la ONU), con cargos independientes (como el Secretario General, también en el caso de la ONU) y otras estructuras que les dotan de entidad por si mismos. Los más pequeños, al contrario, suelen ser más dependientes de los Estados que los forman y, por tanto, sirven como métodos sofisticados de relación entre países.

Junto a esto, los actores más pequeños suelen ser más específicos, con objetivos más concretos, mientras que los mayores suelen ser más globales en sus miras y, por tanto, capaces de actuar en un número más amplio de frentes. Esto permitiría a los agentes más grandes servir como lugar de nexo y coordinación de los más pequeños, organizando a su alrededor la red global.

Finalmente, los mayores suelen ser también los más visibles para los medios de comunicación, de modo que su trabajo a menudo está bajo un escrutinio más profundo de la sociedad civil y, por tanto, suelen contar con mayor grado de transparencia. Los

<sup>534</sup> El término original en inglés, más preciso, es *accountable* tanto en la columna informal como formal.

pequeños funcionan al contrario (especialmente los más técnicos) y a menudo pueden pasar desapercibidos ante la opinión pública mientras funcionen sin incidentes. Esta vigilancia y atención también acarrea una legitimidad muy superior en el caso de los organismos más grandes, mientras que los pequeños a menudo son vistos como menos democráticos, más tecnocráticos y menos importantes a ojos de la sociedad.

## 8. Construyendo un Nuevo Mundo

Fukuyama dice que la labor principal de la generación posterior a la Segunda Guerra de Irak será la de construir nuevas instituciones intersociales efectivas<sup>535</sup>, aun cuando hay quienes creen que es más sencillo trabajar en reformar lo existente que en crear desde cero<sup>536</sup>. Para que esta labor pueda ser llevada adelante con éxito, sin embargo, es necesario que la independencia del campo intersocietal continúe en aumento: hay que transitar de modelos de soberanía excluyente a modelos de soberanía compartida responsable globalmente; de instituciones creadas en el vacío a redes de instituciones y actores creados para trabajar juntos; de votos por unanimidad a mayorías (cualificadas o simples, según el asunto); de representantes escogidos por los Gobiernos a una mayor democratización por medio de elecciones en cada organización. Y es necesario desarrollar al mismo tiempo tanto los elementos más sólidos como los más líquidos del campo intersocietal. En palabras de los autores del National Intelligence Council:

*"Mirando hacia delante, probablemente ni los marcos tradicionales ni nuevas formas de cooperación serán capaces de solucionar los problemas de la gobernanza global de manera exclusiva. Sin embargo, las dos formas de gobernanza global pueden complementarse la una a la otra, de acuerdo con muchos de nuestros interlocutores. La primera tendrá que superar los retos para lograr alcanzar sus objetivos si no pasa por reformas serias; la segunda probablemente será insostenible y generará poca confianza si se*

---

<sup>535</sup> Fukuyama (2006: 1).

<sup>536</sup> VVAA (2010: 666).

*desconecta de los cimientos de piedra de los cuerpos multilaterales en términos de normas, experiencia institucional y recursos."*<sup>537</sup>

En este sentido, los organismos más adaptables y flexibles del campo deberían servir para ilustrar y guiar la evolución de los más sólidos y difíciles de modificar, sirviendo como campo de pruebas para los cambios y permitiendo comprobar cuáles son útiles y cuáles no.

Junto a ello, es preciso que la sociedad civil globalizada tenga un peso creciente, que debe ser además introducido en el marco tanto de los actores más fluidos como de los más densos. Esta debe cargar con el poder de legitimar las organizaciones, así como la capacidad de transmitir las necesidades y deseos de las poblaciones civiles más allá de sus representantes electos. La creciente ola de protesta contra las reformas económicas de corte neoliberal en Europa, y su reflejo en las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, es buen ejemplo de la necesidad de que las instituciones comunes escuchen más al pueblo y no sólo a sus representantes.

El modelo de análisis de las instituciones desarrollado por la teoría constructivista y la liberal-institucionalista<sup>538</sup> es probablemente el que mejor sirve para analizar la realidad que se está construyendo y debería servir para guiar la creación y adaptación de las instituciones; el modelo de los Estados posmodernos de Cooper<sup>539</sup> es una de las referencias acerca de cómo la integración de los países debe proseguir, de cara a una mejor inserción en los flujos globales y de ordenación de unas relaciones intersociales que logren que el entorno global funcione adecuadamente, respondiendo a las demandas de la sociedad. Con todo ello se podría articular una gobernanza global efectiva que pueda solucionar los riesgos globales<sup>540</sup> a los que nos enfrentamos.

Y es que, probablemente, la globalización sea el doloroso y prolongado embarazo que eventualmente nos lleve a un mundo nuevo. Las crisis son muestra clara de los desajustes del sistema, trastocado por una sociedad informacional creciente<sup>541</sup> y una

---

<sup>537</sup> National Intelligence Council (2010: 18).

<sup>538</sup> Sterling-Folker (2000).

<sup>539</sup> Cooper (2004).

<sup>540</sup> Beck (1998).

<sup>541</sup> Castells (1996, 2001 y 2003).



sociedad civil cada vez más consciente de su papel global en un nuevo orden intersocietal<sup>542</sup>. Esto hace que la sociedad actual sea cada vez más incapaz de dar respuesta a las necesidades que un mundo cambiante le plantea. No sólo los expertos son conscientes de esto ya, sino que cada vez aparece en los medios de comunicación de manera más frecuente, desde artículos de opinión<sup>543</sup> a *blogs* y debates televisivos. Hace falta articular una respuesta a esta demanda que trate de hacer que el parto sea lo menos doloroso posible y garantice que el nuevo mundo nazca fuerte y sano.

---

<sup>542</sup> Keane (2008).

<sup>543</sup> Por ejemplo, Roldán Monés (2012).



## **Sección 2:**

### ***Dramatis Personae***

Y, finalmente, los primeros actores entran en el escenario. El mundo a su alrededor es distinto a como lo había sido en el pasado y comienzan a explorar sus nuevas posibilidades. Cooperación y conflicto, ambiciones, objetivos, traiciones... todo ello converge en el interior de los personajes pues cada uno es reflejo del drama de su tiempo.

¿Qué dudas les atenazan? ¿Qué deseos tienen y cómo pueden avanzar? ¿Cuáles son sus fortalezas heroicas y sus debilidades trágicas? Son hijos de un mundo en cambio, un cambio al cual ellos mismos no son ajenos, al que tratan de enfrentarse y moldear, como héroes griegos tratando de enfrentarse a su Destino inevitable.

Observemos pues las descripciones de los personajes principales de esta obra, aquellos que la pluma de la Dramaturga ha puesto ante nosotros. Pero dejaremos uno de lado, uno quedará fuera porque es un viejo conocido de muchas otras obras de teatro: el Estado. Actor central de todas las narraciones que ha habido desde que surgió a finales del XVI, e incluso en formas más arcaicas en tiempos anteriores, este personaje ha sido más que suficientemente descrito en otras obras y en ellas encontrarán toda la información necesaria sobre él.

¿Pero qué otros, novedosos y diferentes, le acompañarán en el escenario nuevo de esta historia? Veremos al formal y débil acuerdo intersocietal danzando en los laterales, a los ágiles y vistosos regímenes de nuevo y viejo cuño, a las poderosas y señoriales organizaciones intersociales, a los bloques regionales en búsqueda de construirse a sí mismos y, finalmente, a la rebelde sociedad civil global, tratando de crear mundos mejores y utópicos.

¿Chocarán todos ellos en medio de los fuertes vientos de la globalización? ¿Encontrarán formas de cooperar en objetivos conjuntos? ¿Serán capaces de hacer frente a

los monstruosos riegos globales? ¿Cómo se medirán en las batallas dentro de la arena intersocietal?

Sin más dilación, dejemos que los protagonistas ocupen el escenario, que ellos nos hablen de si mismos y sus luchas dramáticas.

## **Capítulo 4: los Acuerdos Bilaterales y Multilaterales**

Desde la aparición de los primeros reinos/imperios de la antigüedad, la diplomacia ha jugado una parte central en las relaciones de cada uno de ellos con su entorno. Una cuestión tan sencilla y vital como la declaración de una guerra o el mantenimiento de una paz requería una diplomacia activa. Desde la política romana de comprar a las tribus bárbaras de sus fronteras a la práctica habitual de los matrimonios dinásticos durante la Edad Media, jugó un papel vital en conformar el funcionamiento de las relaciones intersociales.

Y la primera herramienta con la que contó son los acuerdos bilaterales (primero) y multilaterales (después) y su capacidad de poner sobre el papel los compromisos de los firmantes. Como no existen definiciones claramente aceptadas sobre cada actor<sup>544</sup>, comenzaré todos con una breve definición. En el caso de los acuerdos sería:

*“En Derecho, declaración escrita o verbal por la que dos o más partes manifiestan su conformidad para asumir determinadas obligaciones y derechos con un objetivo común.”*<sup>545</sup>

Esta definición pone el énfasis en la parte de los acuerdos que se hacen pública y se convierten en un engranaje más de las relaciones intersociales. Hay que señalar, sin embargo, que esto no tiene por qué ser así, sino que existen numerosos acuerdos que nunca se hacen públicos, como las colaboraciones entre los servicios de inteligencia, y que, por tanto, no suelen pasar a formar parte del derecho al no aparecer nunca recogidos ni tipificados.

Atendiendo a la perspectiva histórica, al principio, debido a los problemas derivados de garantizar su cumplimiento, estos acuerdos solían sancionarse por medio de objetos y acciones materiales que garantizasen su cumplimiento. El oro para la compra de

---

<sup>544</sup> Mearshimer (1994: 8), aunque él se refiere únicamente a las instituciones intersociales, es aplicable de modo más genérico a casi todos los actores si los abordamos desde las distintas teorías de las relaciones intersociales.

<sup>545</sup> Dastis (2005: 26).

las tribus colindantes (y la promesa de más, con el tiempo), o el intercambio de hijos durante la Edad Media fueron medidas por las cuales los distintos miembros de un acuerdo trataban de garantizar que el otro cumpliría su parte.

A medida que las redes de relaciones intersociales se fueron densificando, especialmente a partir del Renacimiento, los intercambios y acuerdos se hicieron cada vez más frecuentes. La aparición de embajadas, consulados, representantes permanentes, etc. hicieron menos necesario garantizar que los acuerdos se cumplirían por medio de objetos materiales, sosteniéndose cada vez más sobre el frágil equilibrio de poderes de la Europa de la época, así como el importante papel que tiene la reputación en un grupo cerrado. En teoría de juegos, cuando estos se repiten entre los mismos jugadores, la capacidad de negociar un acuerdo se ve directamente influida por los resultados de los que han ocurrido anteriormente y surgen mecanismos nuevos para garantizar (o intentarlo) que el otro hará lo pactado a través de las consecuencias que romper esos acuerdos tendría en las interacciones futuras.

El resultado es que los acuerdos bilaterales y multilaterales cada vez se fueron formalizando más y sustentándose en los códigos legales de cada uno de los países involucrados en su firma. Esto, obviamente, no implica que siempre se cumpliera lo pactado, como demuestra que, incluso en un tiempo donde el campo intersocietal ya estaba tan desarrollado y a punto de comenzar su emancipación como es la mitad del siglo XX, el pacto de no agresión entre la Alemania Nazi y la Unión Soviética fuera finalmente roto cuando Alemania inició la Operación Barbarroja.

## **1. Los Acuerdos en un Mundo Nuevo**

Los acuerdos bilaterales y multilaterales son la herramienta principal de un entorno intersocietal donde no existe un campo diferenciado para tal función. Es así porque son el fruto de la voluntad e interacción de dos Estados por sí mismos, sin necesidad de la intervención de nadie exterior ni de la creación de ningún tipo de organismo que pueda vigilar el cumplimiento de este acuerdo.

El resultado es que los acuerdos no son realmente actores del campo intersocietal. Carecen de organismos que les doten de entidad como agente y voluntad propia a la hora de actuar. Esto es un elemento fundamental.

A diferencia de muchos de los autores de la teoría de la agencia, donde cualquier elemento que *"genere un efecto de relación o tenga algún valor de significación es considerado un agente"*<sup>546</sup> (así, un ordenador sería un actante<sup>547</sup>), yo considero que para ser realmente un actor lo que hace falta es esa capacidad de interacción pero, y esto es más importante, la voluntad de hacerlo según los designios propios. En este sentido, un ordenador no sería un agente porque, aunque puede interactuar con otros actores de la red, no lo hace por su propia voluntad sino que sólo transmite lo que alguien le ha ordenado que haga; actuaría como una prolongación y modificación de la capacidad de acción que tiene el usuario que, gracias a él, puede acceder a otros a través de Internet, por ejemplo<sup>548</sup>.

Así, en mi interpretación de la sociedad, la acción es una propiedad de los actores, inscrita y delimitada por la red de opciones y relaciones a su disposición en un momento dado. A la inversa de la teoría del agente, donde los que tienen capacidad de acción son las redes de interacciones<sup>549</sup>, creo que es fundamental entender que en esas redes lo que se produce es el conflicto entre distintos actores, tratando todos de maniobrar según sus intereses, ambigüedades, inseguridades, percepciones...

Así, lo que existe es una red vasta de actores interrelacionados entre si y con múltiples objetos sociales<sup>550</sup> que modifican, cambian, posibilitan y niegan las acciones de los agentes, construyendo entre todos la matriz de acciones posibles<sup>551</sup>. Acciones que, a posteriori, se insertan en el interior de los campos a los que pertenecen, construyendo redes concretas y complejas de poder y relaciones que varían según transita cada actor de un campo a otro, cambiando sus posibilidades y opciones y, a menudo, permitiéndole actuar de diferentes modos según los entornos (y, en el caso de algunos actores con mayor impacto y poder sobre cada campo, pudiendo incluso condicionar otros, como por ejemplo el

---

<sup>546</sup> Tirado Serrano y Domènech i Argemí (2005: 11).

<sup>547</sup> Tirado Serrano y Domènech i Argemí (2005: 10).

<sup>548</sup> Tirado Serrano y Domènech i Argemí (2005: 12) explican por qué la intencionalidad no es importante para la teoría de la agencia, aunque yo no comparto sus afirmaciones.

<sup>549</sup> Tirado Serrano y Domènech i Argemí (2005: 14).

<sup>550</sup> Con esto no me refiero a objetos necesariamente físicos, sino cualquier elementos que intervenga en las relaciones de la red pero lo haga sin voluntad propia. La Constitución de un país, las luces de un semáforo, las normas de etiqueta, etc. son todos objetos sociales.

<sup>551</sup> Tirado Serrano y Domènech i Argemí (2005: 15) definirán algo parecido a lo que yo llamo "objetos" como "intermediarios", aunque diferimos en sus implicaciones y por eso preferí usar un término diferente para evitar confusiones.

impacto del campo económico sobre el político a través de los requisitos que impone el FMI al conceder un préstamo).

La matriz de acciones global es, de este modo, un entorno de perpetuo conflicto, negociación y lucha, en la medida en que los actores tratan de llevar adelante sus objetivos según sus planes, utilizando lo mejor que pueden a otros actores y objetos de su entorno para posibilitar las acciones que desean y reducir el impacto de aquellas que les resultan perjudiciales. Por ello, la matriz se construye y reconstruye de modo continuo a medida que cada interacción cambia la red y cada actor ajusta sus opciones y negocia nuevos caminos para poder actuar en su interior. Es un entorno intersubjetivo, fruto de infinitud de interacciones continuas que se mueven como los flujos de capital en la Bolsa de Nueva York. Es un entorno de conflicto y cambio permanente.

Por esta lógica, los acuerdos no son agentes, sólo son productos de la interacción entre otros actores (los Estados). Sólo manifiestan y solidifican la voluntad y el acuerdo elaborado entre otros y, a partir de entonces, modificarán la acción de estos actores; sin embargo, no la van a modificar según su voluntad, sino que serán los propios firmantes (y los que los rodean) los que cambiarán su forma de actuar en base a lo acordado, para cumplirlo o ignorarlo, según su voluntad. Por tanto, en el interior del campo de las relaciones intersociales, los acuerdos son el caso más claro de objeto, y también lo son en el campo de las relaciones entre Estados al margen del campo intersocietal antes de que este existiese.

Es por ello que, aunque sean el elemento más tradicional y básico de las relaciones entre Estados, en realidad los acuerdos son elementos del orden anterior a la aparición del campo intersocietal y no se han adaptado bien del todo a la existencia del mismo. Al contrario, su vigencia actual y su uso continuado existe como parte de un universo paralelo al del campo intersocietal y de las relaciones entre Estados que todavía no han querido actualizarse sino que permanecen actuando directamente el uno sobre el otro al margen de los equilibrios, capitales, etc. propios del campo en si (aunque, inevitablemente, estos condicionen la capacidad negociadora bilateral de cada uno de los participantes en el acuerdo).

Sin embargo, esta existencia en paralelo no implica que se ignoren. Al contrario, existe una importante interacción entre los acuerdos y el mundo del campo intersocietal.



Así, un acuerdo bilateral de comercio entre países de la OMC, por ejemplo, debe respetar las normas dictadas por la misma o se encontrarán ambos Estados con una probable denuncia por violarlas. Por ello, por ejemplo, los acuerdos de comercio regionales son registrados por esa institución, de cara a asegurar su funcionamiento correcto en el interior de las normas establecidas.

Con ello no quiero decir, en absoluto, que los acuerdos bilaterales y multilaterales gocen de mala salud. Al contrario, hoy por hoy los acuerdos de investigación, de comercio, de lucha contra el crimen o de cualquier otra clase son cada vez más numerosos y están contribuyendo a llenar la red de relaciones intersocietal con multitud de objetos capaces de consolidar y cristalizar todo tipo de relaciones entre Estados (y, en la medida en que las OGNGs son cada vez más parte de este campo, también entre ellas, con acuerdos de investigación entre empresas, empresas y Estados, acuerdos de inversión...). Continuando con el ejemplo de los acuerdos regionales de comercio, en 2014 la OMC informaba de la existencia de 585 notificaciones al respecto, de las cuales 379 eran acuerdos que ya estaban funcionando, y que el número de los mismos iba en aumento<sup>552</sup>. Y también los de libre comercio, en coordinación con los anteriores, se hacen cada vez más numerosos<sup>553</sup>.

Los acuerdos tienen otra propiedad importante: su opacidad. Se ha dicho que la importancia de la diplomacia privada es vital para el funcionamiento de las relaciones intersocietales<sup>554</sup> hasta llegar a ser en cierta medida su fundamento. Esto es, en la mayor parte, herencia de un sistema de diplomacia intersocietal de delegados y comisiones en entornos muy opacos como era el propio de los tiempos anteriores al auge de los medios de comunicación modernos y la transparencia. Es un mundo que se encuentra en rápida transformación a medida que la transparencia se filtra y modifica el funcionamiento básico de las relaciones políticas y de poder de toda clase<sup>555</sup>.

En un entorno de transparencia creciente, donde las deliberaciones de las asambleas y parlamentos son de acceso público, las negociaciones a puerta cerrada entre comisiones y delegaciones que suele ser la base para construir los acuerdos persiste como un refugio de opacidad inaccesible, de momento, a los esfuerzos de generar transparencia. Cuando se

---

<sup>552</sup> OMC, accedida el 29 de Junio de 2014: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/region\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm)

<sup>553</sup> Gnesotto y Grevi (2006: 26).

<sup>554</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 21).

<sup>555</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

da la publicación del acuerdo de modo abierto, cosa que no siempre ocurre como muestran los acuerdos de espionaje que reveló Snowden entre la NSA y el servicio secreto británico, lo que se observa es el acuerdo en sí y los datos que lo componen, pero la transparencia no llega a cómo se ha generado ese acuerdo y, a menudo, las negociaciones que han tenido lugar por debajo de la mesa y entre bastidores.

## **2. Flexibilidad, Adaptación y Riesgos Globales**

El mundo un entorno de una creciente multipolaridad que pone en tela de juicio la hegemonía unilateral americana. Las alianzas son cada vez más difíciles de decidir y dictaminar porque, ya que todo está en cambio y reequilibrio continuo, surge la necesidad de que los aliados se reevalúen continuamente. Incluso, surge la situación en que aquellos que son aliados en unos temas, tengan que competir en otros<sup>556</sup>.

En un entorno así, los acuerdos ofrecen una flexibilidad que no se puede conseguir en ningún otro de los modelos de interacción más cristalizados. Un acuerdo sólo requiere la voluntad política de dos (o más) Estados para construirse y lo mismo a la hora de actualizarse o abandonarse, no existiendo complicadas burocracias ni mecanismos de modificación. Esto hace que su renegociación sea la más rápida, habida la voluntad política para ello, especialmente al tener en cuenta que siempre existe la posibilidad/amenaza de que uno de los miembros del acuerdo decida retirarse o no cumplir con el mismo (con las consiguientes consecuencias en otros acuerdos entre esos mismos actores, o en el conjunto del entorno).

Así, en un mundo de una geometría variable, la posibilidad de construir acuerdos adaptables y reducidos al sector que cada uno de los integrantes quiere poner en común les otorga una versatilidad que sirve como perfecto engranaje en el complejo entorno del campo intersocietal, cada vez más poblado de actores y más complejo en su funcionamiento. Y, al sentar a las partes, siempre es más fácil añadir alguna dimensión adicional a la discusión, de modo que en caso de que haya una opinión enfrentada, cada

---

<sup>556</sup> Lamo de Espinosa (2010: 52). Es un modelo similar al descrito para las grandes empresas por Castells (1996), aunque obviamente usando como poder el político en lugar del económico.

parte pueda ceder en una dimensión y salir vencedora en otra, lo cual facilita la negociación, especialmente en casos complicados y controvertidos<sup>557</sup>.

Esta flexibilidad les permite ser el medio de acción necesario para que los Estados respondan con mayor rapidez a las necesidades que les surgen, mientras los organismos más lentos y densos están viendo cómo adaptarse a la necesidad concreta o, directamente, se encuentran atascados entre los intereses contrapuestos de los diversos actores que los componen.

Además, a diferencia de los organismos más complejos, que normalmente cubren un abanico más amplio de tareas, los acuerdos suelen estar limitados a uno o dos aspectos concretos de las relaciones entre esos países. En caso de que se quieran hacer relaciones más complicadas y densas, a menudo se recurre a la firma de múltiples acuerdos, en lugar de construir uno muy grande que trate de abarcar demasiados aspectos. Esto potencia su flexibilidad y la facilidad de modificarlos, ya que permite que los Estados cambien sólo aquellos puntos donde creen que hay que hacer alteraciones, sin necesidad de abrir el debate y discusión sobre el resto ya que pertenecen a otros acuerdos diferentes.

Todo esto, sin embargo, tiene una consecuencia muy negativa: en un mundo de riesgos globales cada vez más amplios, los acuerdos bilaterales y multilaterales tienen muy poco margen de acción real. Si el entramado de la gobernanza global está construyéndose a partir de un campo emergente de las relaciones intersociales debido a la existencia y surgimiento de riesgos que hace falta abordar en conjunto, los acuerdos no funcionan como ladrillo de ese edificio.

La principal razón es que los acuerdos involucran a muy pocos actores, normalmente un puñado de Estados como mucho, de modo que sus consecuencias en la escala global son limitadas. Ciertamente, hay algunas cuestiones donde el impacto puede ser mayor debido a que el número de Estados involucrados realmente es mucho menor, pero son escasas. Un ejemplo serían los acuerdos de desarme nuclear como modo de manejo del riesgo de armamento atómico; pero, incluso en un ámbito donde sólo una decena de Estados participan (los armados nuclearmente), el éxito está siendo limitado ya que surgen situaciones, como la de Irán, que están siendo difícilmente manejadas mediante

---

<sup>557</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 112).

acuerdos (aunque, siendo sinceros, tampoco la Organización Internacional de la Energía Atómica está teniendo mucho éxito).

Sin embargo, la mayor parte de riesgos globales no están en las manos de unos pocos actores, sino que están difundidos globalmente. Aunque el impacto de cada Estado en el cambio climático pueda ser diferente, fruto de sus distintos niveles y modelos de industrialización, todos ellos participan de los cambios de un modo u otro, de modo que los efectos que pudiese tener un acuerdo entre Estados Unidos y China (como el alcanzado tras la fallida Cumbre de Copenhague) para reducir la emisión de CO<sub>2</sub> a la atmósfera sería limitado (en el mejor de los casos), y eso que se trata de dos de los Estados que más contaminan.

En este sentido, debido a su limitado impacto, lo que probablemente puedan hacer los acuerdos en el actual entorno de emergencia del campo intersocietal y de la gobernanza es ir preparando, poco a poco, a los países en la lucha contra los riesgos. Y, a medida que estos tomen conciencia y vayan implantando las primeras medidas para abordar cada uno de ellos, irlos dirigiendo hacia la entrada en modelos más grandes y complejos de abordar los riesgos globales de modo conjunto, como puedan ser las organizaciones o los regímenes existentes o creados específicamente para ello. También pueden servir como campo de pruebas y experimentación de diversas medidas mientras dichos organismos, más lentos, están en proceso de adaptarse a las circunstancias cambiantes del mundo global.

### **3. Revisión de Riesgos**

Corresponde ahora ver en qué medida los acuerdos intersociales entre dos o más países pueden servir, y están sirviendo, como medio de lucha contra cada uno de los riesgos globales expuestos en el capítulo 2. De modo que iré bloque a bloque analizando la situación actual y sus implicaciones, y asignando a cada riesgo una posición de entre cuatro posibles en una tabla resumen final:

- Si: se está activamente combatiendo contra el riesgo por medio de acuerdos intersociales.
- No: es un riesgo que no se aborda desde el punto de vista de los acuerdos intersociales.
- Ambiguo: es un riesgo que ha sido abordado desde los acuerdos intersociales, pero cuyos efectos pueden ser tanto beneficiosos como perjudiciales a la hora de combatir ese riesgo.

-Parte: se da cuando existen acuerdos que aborden algunas de las dimensiones del riesgo pero dejan otras fuera.

Comenzando por los riesgos ecológicos, ya he expuesto antes lo limitado que puede ser el uso de acuerdos a la hora de manejar uno de los problemas más globales de todos. Al fin y al cabo, el cambio de las corrientes marítimas por el calentamiento del planeta no depende de fronteras, como tampoco lo hace la subida del nivel del mar. Los acuerdos concretos entre Estados pueden afectar el problema, pero más para mitigar sus efectos que realmente para abordar los procesos reales y combatirlos de modo efectivo.

La base de datos de B. Ronald sobre acuerdos intersociales acerca del medioambiente<sup>558</sup> recoge más de 1100 acuerdos multilaterales, más de 1500 bilaterales y 250 "otros". Lo cual deja claro que es un tema sobre el que existe una profusión de acuerdos y negociaciones que se ha traducido en numerosas convenciones a la hora de tratar y lidiar con estos problemas. Ejemplos cogidos al azar de la lista, como el acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sobre pájaros migratorios<sup>559</sup> (un tratado con más de un siglo de antigüedad y todavía vigente), el de Costa Rica, Nicaragua y Panamá para la protección de las tortugas marinas en las costas caribeñas<sup>560</sup>, los de pesca entre Suiza y Baden-Wurtemberg (Alemania) para la pesca en el Lago Constance<sup>561</sup> (un tratado con casi 150 años de antigüedad), etc. muestran que la capacidad de actuación de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre el núcleo de los riesgos ecológicos es más bien limitado y suele circunscribirse a entornos y áreas concretas.

Así, aunque existan multitud de tratados sobre el tema (algunos de mayor calado que los que he usado como ejemplo), la mayoría resultan ser demasiado pequeños, específicos y sectoriales para realmente poder abordar o tener un impacto claro en el cambio ecológico a nivel planetario. Por ello, aunque proteger a las tortugas marinas sea

---

<sup>558</sup> International Environmental Agreements Database, accedida el 29 de Junio de 2014 <http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>

<sup>559</sup> International Environmental Agreements Database, accedida el 29 de Junio de 2014: [http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties\\_lineage&lineage=Canada-US%20Migratory%20Birds](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties_lineage&lineage=Canada-US%20Migratory%20Birds)

<sup>560</sup> International Environmental Agreements Database, accedida el 29 de Junio de 2014: [http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties\\_lineage&lineage=Caribbean%20Turtles](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties_lineage&lineage=Caribbean%20Turtles)

<sup>561</sup> International Environmental Agreements Database, accedida el 29 de Junio de 2014: [http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties\\_lineage&lineage=Rhine%20-%20Lake%20Constance%20Fishing](http://iea.uoregon.edu/page.php?query=treaties_lineage&lineage=Rhine%20-%20Lake%20Constance%20Fishing)

un objetivo muy encomiable, el impacto de la mayor parte de los acuerdos sobre cambios como las corrientes de viento, la desertización, o la polución son enormemente limitados.

Además, muchos de estos tienen claras implicaciones económicas más que ecológicas (o a mayores de ellas), como resulta claro en la enorme cantidad de acuerdos de pesca. Aunque las consideraciones sobre la biodiversidad y la conservación de las aguas es parte importante de un acuerdo de este tipo, no se puede negar el peso del sector pesquero detrás de esos acuerdos y el acceso a los caladeros más ricos resulta de tanta o mayor importancia que el aspecto ecológico. Así, el principio de protección medioambiental se vuelve subsidiario de los intereses económicos de los Estados en estas ocasiones, reduciendo la capacidad real de muchos de los acuerdos para luchar contra los riesgos del cambio climático.

Al coger la base de datos, organizarla por temas y compararlos con los bloques de riesgos ecológicos, se ve que a nivel de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales se ha abordado el tema de la polución, de los regímenes de agua tanto de ríos como de océanos (tierra, de hecho, no) y de la sobreexplotación de las especies.

El complejo problema del cambio climático en su conjunto no ha sido abordado por un único acuerdo comprensivo, sin embargo; pero si que existen acuerdos parciales que permiten abordar algunas de sus dimensiones, como la emisión de gases de efecto invernadero. Estos acuerdos han fracasado en gran medida al proponer límites a la cantidad de gases que se pueden emitir a la atmósfera, pero está surgiendo una nueva aproximación a los riesgos ecológicos por medio del apoyo a la tecnología que permita reducir las emisiones<sup>562</sup>.

Sin embargo, no existen para abordar el riesgo del clima extremo. En este sentido, lo que se suele hacer es ayudar a los países que acaban de sufrir una tragedia con personal y recursos económicos, pero no realmente usar acuerdos para prevenir tragedias futuras.

Además, la tercera cosa que se observa es que, para las categorías donde hay acuerdos, existen tanto variables bilaterales como multilaterales, lo cual indica que el número de participantes no influye en exceso a la hora de usar acuerdos como medio de combatir el cambio climático:

---

<sup>562</sup> Coninck, Fischer, Newell y Ueno (2008: 2).

	<b>Acuerdos</b>
<b>Cambio Climático</b>	Si
<b>Polución</b>	Si
<b>Agua y tierra</b>	Parte
<b>Clima extremo</b>	No
<b>Sobreexplotación</b>	Si

Siguiendo con los riesgos demográficos, lo primero que hay que señalar es que la mayor parte de ellos no son abordados desde la perspectiva de los acuerdos entre Estados. La razón principal de ello es que se considera que el control de las poblaciones de cada país es una cuestión interna y se rompe la soberanía estatal y el principio de no injerencia al intervenir en ello. El resultado es que en el mundo hay casi doscientas políticas poblacionales distintas, una por cada país, y pocas de ellas son puestas en común con otros para buscar un modo de manejo más eficaz de la situación global.

La mayor parte del trabajo en este campo queda en manos de organismos intersociales más consolidados, con capacidad de recogida de datos propia y de elaboración de planes y proyectos conjuntos. La excepción a esto es el campo de las migraciones, donde sí existen tratados tanto bilaterales como multilaterales con respecto a la cantidad de migrantes que cada país está dispuesto a aceptar, las políticas de repatriación, los visados, etc. La inmensa mayor parte de estos acuerdos son bilaterales, firmados entre dos países normalmente con flujos importantes de migraciones entre el uno y el otro, pero ocasionalmente existen acuerdos más grandes como los que tienen que ver con los países de la Unión Europea y el área Schengen, por ejemplo.

También existe un amplio trabajo a la hora de abordar los riesgos fruto de las enfermedades. Kates y Katz han identificado hasta 50 acciones intersociales relacionadas de modo amplio con la sanidad sólo desde el punto de vista de los Estados Unidos<sup>563</sup>, aunque lo cierto es que la mayor parte de ellas no son acuerdos sino fruto de las acciones de organismos más grandes. Algunas pocas, sin embargo, sí que son acuerdos intersociales a la hora de abordar enfermedades concretas como la polio.

En el resto de los campos, el uso de acuerdos bilaterales o multilaterales es inexistente. No se trabaja mediante acuerdos sobre el envejecimiento poblacional o su

---

<sup>563</sup> Kates y Katz (2010).

aumento, los problemas derivados de las enfermedades, la natalidad o la mortalidad, el proceso de urbanización ni, finalmente, en el reequilibrio geoestratégico que implica el reajuste poblacional a nivel global.

	Acuerdos
<b>Envejecimiento de la población</b>	No
<b>Crecimiento de la población</b>	No
<b>Enfermedades</b>	Si
<b>Natalidad y mortalidad</b>	No
<b>Migraciones</b>	Si
<b>Urbanización</b>	No
<b>Reequilibrio continental</b>	No

En cuanto a los riesgos culturales, están en una situación muy similar a la de los riesgos demográficos. El manejo de la educación y la cultura en el interior de cada país es una competencia propia de cada Estado (o, en ocasiones, de unidades en el interior de los mismos, como los *lander* alemanes), estrechamente vinculada a su proyecto de futuro y a su identidad nacional. Intervenir en este campo desde el exterior es visto como un intrusismo que viola la soberanía, aparte de tomarse como colonialismo cultural y un intento de uniformizar el mundo. El resultado es que muchas de las acciones que podrían llevarse para tratar de manejar de modo bilateral los conflictos culturales acaban conllevando un aumento de los riesgos fruto de este conflicto.

Lo cual se agrava por el hecho de que los fenómenos culturales son, en su mayoría, procesos de apropiación individual de ideas y conceptos, de un modo personalizado. Se constituye así como un proceso de abajo-arriba, que hace que el abordaje de arriba-abajo propio de los acuerdos entre Estados resulte especialmente ineficaz.

La educación es una excepción parcial en el interior de este marco. Esto se debe a que es la parte más institucionalizada y manejable del proceso cultural, de modo que la influencia de los acuerdos de intercambio de estudiantes y otros similares pueden ayudar a mejorar el nivel educativo global parcialmente.

Sin embargo, el problema general de la educación es que es un proceso de interiorización propio de cada actor, que luego replicará los mensajes en los que cree, difundiendo esas ideas aceptadas. Pueden ser influenciadas por los acuerdos de estudiantes u otros similares, pero estos no tienen la capacidad para determinar qué ideas se transmiten



de un lado a otro del mundo o cuales son aceptadas. Lo cual no sólo limita la posibilidad de los acuerdos para abordar las cuestiones de la educación sino que los inhabilita a la hora de tratar los problemas derivados del conflicto cultural global y la individualización de la identidad.

Tampoco pueden regular la aparición de ideologías irracionales, o al capacidad de crear subculturas que cambien el mundo al importar ideologías exteriores o redefinir la "normalidad", ni de manejar la nueva cuestión de la conectividad constante o la creciente diferencia intergeneracional.

La multiculturalidad sí que es parte de las acciones llevadas adelante por las embajadas y organismos de representación estatal en el exterior y a menudo aparece en la retórica de numerosos acuerdos intersociales (por ejemplo, sobre migraciones); sin embargo, no hay realmente acuerdos entre Estados capaces de determinar hasta qué punto la sociedad de un país acepta otras ideas, culturas y nacionalidades en su interior, o qué capacidad tiene de asimilarlas y convertirlas a la suya propia.

Y tampoco existen acuerdos que puedan controlar un potencial rechazo a la globalización como conjunto, aun cuando la globalización también aparece en los textos de muchos de ellos. Sin embargo, la mayor parte de las referencias prácticas a la globalización no surgen de su tratamiento como riesgo cultural sino del impacto que tiene en otras dimensiones, especialmente la económica.

	<b>Acuerdos</b>
<b>Educación</b>	Parte
<b>Conflicto cultural global e individualización</b>	No
<b>Ideologías irracionales</b>	No
<b>Neotribalismo</b>	No
<b>Conectividad</b>	No
<b>Diferencia intergeneracional</b>	No
<b>Multiculturalidad y fragmentación</b>	No
<b>Rechazo de la globalización</b>	No

Los riesgos económicos tienen un mayor tratamiento ya que los acuerdos de comercio y de aduanas son algunos de los modelos más antiguos. La principal razón para la abundancia de estos acuerdos es, en contraposición con los casos anteriores, el hecho de que el Estado tiene un papel muy activo e institucionalizado en la mayor parte de los

procesos económicos que se dan en su interior y en relación con el exterior, de modo que tiene una actividad muy clara en el mismo a través de sus ministerios tanto directamente económicos como los dedicados al exterior. La creación de una marca-país<sup>564</sup>, el control de los precios de las aduanas o la cantidad de bienes aceptados de cada Estado en un mercado son ejemplos de potestades que tienen los gobiernos para regular el grado de cierre/aislamiento y apertura de sus propias economías ante el mundo y, por tanto, esas mismas herramientas a menudo son capaces de aumentar o combatir los riesgos de clase económica.

Sin embargo, es complicado juzgar su capacidad en este campo, pues los acuerdos pueden resultar al mismo tiempo controladores de riesgos y creadores de otros nuevos. Los acuerdos modifican las condiciones de negocio entre países específicos, pero no las del conjunto global, lo cual puede introducir oportunidades pero también desequilibrios e imperfecciones en el mercado. Incluso puede cambiar las preferencias de importaciones o exportaciones con acuerdos que reduzcan o eliminen aranceles, por ejemplo, modificando los flujos económicos de modo a menudo imprevisible y que suele ir más allá de los Estados firmantes y tener consecuencias globales.

El caso de la desigualdad económica es claro. Aunque a menudo no lo traten como una lucha activa contra la desigualdad, los acuerdos intersociales han trabajado a menudo para mejorar las condiciones económicas en un país. Desde el Plan Marshall a los numerosos programas de ayuda al desarrollo o la ocasional condonación de deudas, los países han llevado adelante numerosos acuerdos unos con otros que redistribuyen en cierto grado la riqueza a nivel global. Sin embargo, si bien esto (cuando es usado con eficacia) puede reducir la desigualdad entre un Estado y otro, a donde no llega es a la hora de luchar contra las desigualdades económicas internas de cada uno y los mecanismos redistributivos que poseen; en este sentido, hay programas ocasionales, como la financiación de escuelas u hospitales, pero suelen ser muy sectoriales y de alcance limitado dentro del modelo de redistribución de un Estado concreto.

La competencia entre Estados, como riesgo, no es abordada normalmente desde la perspectiva de los acuerdos bilaterales o multilaterales. Sin embargo, en la medida en que existen numerosos acuerdos comerciales, sobre aduanas, etc. hay una intervención

---

<sup>564</sup> Noya (2013a y 2013b).

indirecta sobre el riesgo de la competencia intersocietal. Pero estos acuerdos contribuyen a potenciar también esa competencia desigual y, con ello, generar el propio riesgo y favorecer el conflicto. De modo que el impacto de los mismos es ambiguo a la hora de entender si luchan eficazmente contra el riesgo o, por el contrario, lo potencian.

La cuestión de los desequilibrios fiscales normalmente queda fuera del campo de los acuerdos. No los hay sobre máximos de déficit ni nada similar, sino que la política fiscal está en manos de los Ministerios de Hacienda correspondientes.

El mercado de trabajo sí ve una amplia profusión de acuerdos de toda índole, destacando especialmente los que regulan la concesión de visados de empleo. Normalmente, los Estados también llevan adelante políticas de atracción de mano de obra cualificada o de distinta índole, aunque no siempre lo hagan mediante acuerdos sino que a menudo se lleva adelante como acciones desde las propias embajadas.

El trabajo sobre el mantenimiento y la creación de infraestructuras también es un campo en el que existen numerosos acuerdos intersociales. Desde la construcción de macroproyectos como la Presa de Asuán en Egipto (con la colaboración de la Unión Soviética) a los proyectos de construcción de hospitales o escuelas dentro del marco de las políticas de cooperación al desarrollo.

También se ha trabajado, aunque de modo indirecto, sobre los retos que suponen los tres modelos de desarrollo económico fruto de los países de bienes desarrollados, de servicios y de materias primas. Esto se ha hecho mediante los acuerdos bilaterales que cada país ha ido firmando con otros de cara a la promoción del comercio o el acceso a mercados, que se adaptan a las características de la relación entre cada país y su tipo de producción. Sin embargo, el esfuerzo en este sentido no está realmente logrando integrar globalmente los tres modelos productivos, de modo que el éxito es tan solo parcial.

Finalmente, el último riesgo que han abordado es el de los problemas de liquidez. Así, durante la crisis se han producido intercambios y acuerdos entre los bancos centrales<sup>565</sup>, los cuales directamente dependen de sus gobiernos. Es cierto que no son acuerdos bilaterales entre los Estados propiamente dichos y, normalmente, son de una vigencia breve y concreta, sin embargo pueden servir no para prevenir casos de riesgos

---

<sup>565</sup> CEPR's Policy Portal, accedido el 3 de Agosto de 2014: <http://www.voxeu.org/article/effectiveness-central-bank-swap-agreement-crisis-fighting-tool>

futuros pero sí para intentar reducir su impacto en la medida de lo posible, dándoles así una capacidad parcial para lidiar con el riesgo.

Por el contrario, el tema de la incultura financiera y del neoliberalismo son dos temas que los acuerdos entre Estados no han abordado. La razón principal de esto es la misma que se da en el caso de los riesgos culturales y es que, al tratarse de conocimiento e ideología son elementos difícilmente abordables desde la perspectiva del derecho intersocietal.

Tampoco han abordado el tema de las economías emergentes y su inserción en el campo de las relaciones intersociales por dos razones. Por un lado, porque es parte de la competencia intersocietal el que estos países emerjan, siendo la labor de los acuerdos en la cuestión de la competencia intersocietal ambigua; pero también, por otro, porque es un modelo que se inserta difícilmente en el marco del campo emergente. Finalmente, otra dimensión clave es que el crecimiento de ciertos países es fruto del conflicto económico global y este es demasiado inmenso como para poder ser abordado de modo eficaz por medio de acuerdos concretos entre unos pocos países.

Aunque la firma de acuerdos intersociales pueda tener un efecto directo sobre la inflación o la deflación (por ejemplo, ocurría con el caso de la firma del acuerdo que creó el modelo de Breton Woods) no existen realmente acuerdos que, como tales, sirvan para que dos o más Estados se reúnan y fijen unas políticas de inflación o deflación vinculantes entre sí. Esto se debe a que la inflación y la deflación son índices propios de cada país y tienen que ver de modo directo con todo su modelo económico; ponerlo en un acuerdo intersocietal limitaría la capacidad de acción de cada Estado en su interior, lo cual pocos Gobiernos están dispuestos a aceptar.

La fijación de precios tampoco es algo que se pueda hacer mediante un acuerdo intersocietal, en la medida en que en las economías capitalistas actuales los precios son de decisión libre por parte de las empresas. Además, la volatilidad de los mismos está sometida al impacto de una enorme cantidad de variables (el precio de la mano de obra, el transporte, la materia prima, la energía, etc.), de modo que el control sobre los precios implicaría alguna forma de control sobre todos esos otros sectores de la economía que, además, se pondrían en común con otros países firmantes del acuerdo. El resultado es poco plausible y menos práctico aún fuera de economías planificadas como la soviética.

Sobre la regulación hay otra posición ambigua. Y es que, innegablemente, los acuerdos bilaterales de comercio, por ejemplo, regulan el modelo económico global de un modo concreto, permitiendo ciertas cantidades de movimiento de bienes y negando otras. Sin embargo, al centrarse únicamente en el desarrollo y los intereses de cada uno de los países involucrados, es difícil saber si la producción de esta regulación sirve para limitar los riesgos que pueda suponer una deficiente regulación o si, por el contrario, se convierten en piezas deficientes por si mismas dentro de un modelo global.

Las dos consecuencias finales de los riesgos económicos quedan fuera del marco de acción de los acuerdos entre Estados. La viabilidad del Estado de Bienestar depende de su modelo de desarrollo y su inserción en la economía global, de modo que interferir con lo primero sería una injerencia poco justificable y lo segundo se escapa del alcance de un acuerdo entre países. Y el propio fracaso del sistema financiero no se puede regular actualmente mediante un acuerdo entre Estados concretos porque se trata de uno de los sistemas económicos más globalizados y cualquier regulación parcial del mismo sólo modificaría la dirección de los flujos de capital, no serviría realmente para controlar sus potenciales consecuencias perjudiciales.

	<b>Acuerdos</b>
<b>Desigualdad económica</b>	Si
<b>Competencia intersocietal</b>	Ambiguo
<b>Desequilibrios fiscales</b>	No
<b>Mercado de trabajo</b>	Si
<b>Infraestructuras</b>	Si
<b>Incultura financiera</b>	No
<b>Shocks y neoliberalismo</b>	No
<b>Economías emergentes</b>	No
<b>Inflación y deflación</b>	No
<b>Volatilidad de los precios</b>	No
<b>Tres tipos de economías</b>	Parte
<b>Regulación</b>	Ambiguo
<b>Crisis de liquidez</b>	Parte
<b>Inviabilidad del Estado de Bienestar</b>	No
<b>Fracaso del sistema financiero</b>	No

En el espacio de los acuerdos bilaterales dedicados a tecnología y ciencia existen algunos modelos que pueden ser útiles. Sin embargo, no necesariamente son extrapolables

a otros tipos de riesgos, debido a que las potencias capaces de desarrollar y avanzar los bordes del conocimiento científico son sólo unos pocos países concretos en cada campo, casi todos ellos entre los más desarrollados. El resultado es que, aunque el avance científico pueda suponer un riesgo global, controlarlo es más fácil debido que basta con tener de acuerdo y colaborando a unos cuantos actores concretos, sin necesidad de actuar de modo global. Al tratarse de pocos agentes, los acuerdos bilaterales o multilaterales pueden resultar eficaces, aun cuando no lo son a la hora de tratar riesgos de un alcance más global.

Sin embargo, eso no implica que todos los riesgos tecnológicos sean abordables desde la perspectiva de los acuerdos entre países. Así, los dos procesos caen fuera de esta categoría, aunque por razones distintas. La falta de conocimientos tecnológicos por parte de la sociedad no es abordable por las mismas razones expuestas en los casos similares anteriores, como el problema de la mala educación: los acuerdos no son un buen modo de abordar el tratamiento de la población, su educación o conocimiento, ya que eso son asuntos internos de cada país y la aproximación del derecho intersocietal no sirve. Existen acuerdos de intercambios de científicos y desarrollo científico conjunto, pero no están destinados realmente a cambiar el grado de conocimiento de la población en su conjunto sino, más bien, a aumentar el de los especialistas y que sean más eficaces en su trabajo.

La rápida velocidad de avance de la ciencia tampoco es abordable desde la perspectiva de un acuerdo intersocietal porque nadie está dispuesto a debilitar su poder global. Así, ralentizar el desarrollo de la ciencia en un conjunto concreto de países sólo supondría graves daños para los mismos en su capacidad competitiva global y en su posición estratégica en distintos campos (militar, económico, etc.). Por tanto, no es probable que los acuerdos puedan servir para esto, debido que dejarían a cada Estado en una posición de debilidad con respecto a los no firmantes.

En cuanto a los problemas derivados del robo de datos, su tráfico y fraude, el papel de los acuerdos intersociales es más ambiguo. Por un lado, pueden servir para construir redes de colaboración entre Estados a la hora de perseguir estos delitos. Sin embargo, por el otro, también han servido para avanzar en el robo de datos, como muestra la colaboración entre la NSA norteamericana y los servicios de inteligencia británicos destapada por Snowden, que permitió a ambas organizaciones el acceso ilegal/alegal a muchos datos.

Existen acuerdos de transferencia de tecnología de unos países a otros que puede permitir la extensión de modelos tecnológicos que sean más seguros. Es el caso del Acuerdo 123 entre Estados Unidos y la India, mediante el cual el primero colabora para que la India desarrolle su tecnología nuclear para fines civiles (centrales de energía) a cambio de que todas las instalaciones de tecnología nuclear pasasen a cumplir los estándares de seguridad estipulados por la Agencia Internacional de la Energía Atómica. Es un buen ejemplo, sin embargo, de la capacidad limitada de los acuerdos intersociales a la hora de conseguir aumentar la seguridad de las tecnologías civiles porque, una vez la transferencia tecnológica está hecha, el encargado de implantarlo debe ser el país receptor o bien someterse a una autoridad con capacidad de supervisión como un régimen o una organización intersocietal.

La propiedad intelectual es un campo donde existen numerosos e importantes acuerdos, si bien la mayor parte del trabajo se lleva adelante en organizaciones más grandes. Sin embargo, los acuerdos son viables para construir un sistema de patentes homogéneo en la medida en que el respeto a la propiedad intelectual es manejado por una combinación de derecho intersocietal y de derecho estatal, de modo que los acuerdos pueden ser útiles para conseguir que algunos países se adhieran a las convenciones establecidas o para que creen leyes internas que regulen este campo. De modo que para defender el lado clásico de los riesgos de propiedad intelectual es un modelo válido y útil; sin embargo, de momento no está sirviendo para crear nuevos modelos de manejo de la propiedad intelectual y el conocimiento que el mundo futuro requiere, sino que simplemente protege el modelo cada vez más obsoleto que impera. Por ello, se puede decir que los acuerdos intersociales sólo están sirviendo parcialmente para combatir los riesgos globales derivados de la propiedad intelectual, aunque podrían usarse para construir un nuevo modelo si los Estados decidiesen comenzar a actualizar sus nociones de funcionamiento del conocimiento.

Al tratar los ciberataques, hay que reconocer que es un ámbito donde ya se ha creado la conciencia de que no basta con actuar cada Estado por su lado sino que la red funciona como un conjunto que requiere de acciones conjuntas<sup>566</sup>. Dicho lo cual, hay muchos espacios donde, debido al uso diferente de la red o a concepciones distintas de los

---

<sup>566</sup> Sofaer, Clark y Diffie (2010: 180).

derechos humanos, la privacidad o la piratería, el uso de acuerdos intersociales en este campo tiene limitaciones<sup>567</sup>. Pese a ello, hay numerosos acuerdos que sirven para luchar contra los crímenes cibernéticos, como los de extradición de criminales, o los de asistencia legal mutua entre Estados<sup>568</sup>. Existen acuerdos importantes, como el promovido por el Consejo de Europa (su Convención de Cibercrimen) en vigor desde 2004; o el firmado por los miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái en 2007, aunque este con mayor énfasis en el aspecto estatal del control de Internet. Sin embargo, como ambos muestran, se suelen construir en el marco de organizaciones y colectivos más grandes preexistentes, en lugar de ser firmados entre dos o más países de modo directo.

Los acuerdos intersociales, sin embargo, no están siendo muy claros con respecto a las tecnologías de seguridad y el riesgo que pueden suponer para el mundo como lo conocemos. El mencionado acuerdo entre la NSA y los servicios de inteligencia británicos es un buen ejemplo de cómo un acuerdo intersocietal puede potenciar el lado peligroso y abusivo de las tecnologías de seguridad, precisamente en nombre de esa seguridad. El resultado es, por tanto, que estas tecnologías siguen estando controladas unilateralmente por parte de cada Estado y las pocas cooperaciones intersociales que existen no necesariamente sirven para construir un marco de uso más responsable de las mismas.

En la cuestión de las armas de destrucción masiva hay un uso muy claro de acuerdos intersociales como medio de contener el riesgo. Son buenos ejemplos de esto los programas de destrucción de armamento nuclear que existen entre Estados Unidos y Rusia, como el START. Sin embargo, el principal acuerdo en este campo es el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, creado en 1968 y que cubre a prácticamente todos los países del mundo. Aún no se ha alcanzado un acuerdo de igual grado de profundidad y eficacia sobre otras armas de destrucción masiva como las biológicas, aunque hay numerosos tratados menores al respecto.

El problema de la legislabilidad sigue siendo un problema muy espinoso, pero existen algunos acuerdos en ese ámbito. Igual que en el caso de los cibercrímenes, los acuerdos de cooperación en materia legal, los de extradición, etc. pueden servir para intentar ampliar ligeramente el área en que se puede regular los crímenes, muchos de los

---

<sup>567</sup> Sofaer, Clark y Diffie (2010: 180).

<sup>568</sup> Sofaer, Clark y Diffie (2010: 185).



cuales son difíciles precisamente por la infraestructura global que usan. Aunque sigue permaneciendo sin tratar en gran medida los dilemas legales/éticos que presentan las nuevas tecnologías y los modelos que deberían ser creados para evitar o regular los espacios ambiguos o grises que estas plantean. El hecho de que no forman parte de códigos legales mayores limita aún más su alcance.

La cuestión de las tecnologías civiles futuras es complicada, en la medida en que no se puede legislar sobre algo que aún no se ha creado. Existen acuerdos en la medida en que se trabaja y controla la tecnología que se está desarrollando. Es el caso, por ejemplo, de los acuerdos tecnológicos destinados a reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> por medio de tecnologías más limpias<sup>569</sup>; en el campo de la genética están, por ejemplo, el Protocolo de Nagoya sobre el Acceso y Beneficios Compartidos, firmado en 2010; también el ámbito de la investigación sobre nanotecnología existen acuerdos, por ejemplo los firmados entre Canadá y Japón para avanzar la investigación. Sin embargo, en general, están centrados en el aspecto de investigación y desarrollo de las tecnologías implicadas, más que en controlar y prevenir los riesgos que estas puedan implicar. Por tanto, su efecto a la hora de estudiar los riesgos globales es ambiguo.

Finalmente, de momento no hay acuerdos ni para prevenir un posible fallo crítico a nivel del conjunto de todos los sistemas, ni para construir una nueva sociedad con nuevos preceptos. El mundo de los acuerdos intersociales es, en general, uno que se centra en el presente, de modo que le es difícil abordar los riesgos más distantes, especialmente aquellos que, como las conclusiones de los riesgos tecnológicos, resultan más etéreos y difíciles de imaginar. Quizás incluso al contrario, los acuerdos existentes pueden dificultar la aparición de nuevos preceptos y organizaciones sociales, precisamente porque consolidan y solidifican la forma actual en la que existen nuestras sociedades, teniendo así un efecto ambiguo.

---

<sup>569</sup> Coninck, Fischer, Newell y Ueno (2008).

	<b>Acuerdos</b>
<b>Desinformación</b>	No
<b>Velocidad de la ciencia</b>	No
<b>Robo de datos</b>	Ambiguo
<b>Tecnologías civiles existentes</b>	Si
<b>Propiedad intelectual</b>	Parte
<b>Ciberataques</b>	Si
<b>Tecnologías de seguridad</b>	Ambiguo
<b>Armas de destrucción masiva</b>	Si
<b>Legislabilidad</b>	Parte
<b>Tecnologías civiles futuras</b>	Ambiguo
<b>Fallo crítico en los sistemas</b>	No
<b>Sociedad sobre nuevos preceptos</b>	Ambiguo

Por último, le llega el turno a los riesgos políticos. La política es el lugar donde los acuerdos tienen más tradición. Las alianzas para guerras y otros fines son ejemplos antiguos entre dos o más países para abordar sus intereses. Sin embargo, la mayor parte de acuerdos intersociales en esta materia entraban dentro de una perspectiva de *realpolitik*, de realismo aplicado, donde primaba el conflicto por el poder y la hegemonía, no la lucha contra unos riesgos de origen político.

Así numerosos acuerdos sirven para defender el *status quo* como lo conocemos actualmente, fijando las colaboraciones entre países; sin embargo, esas mismas alianzas se pueden utilizar para subvertir el estado de las cosas y crear uno nuevo, mejor o peor, pero que implicará conflicto porque los que salgan perdiendo con el cambio no lo querrán aceptar. De modo que las alianzas en política intersocietal tienen un efecto muy ambiguo frente al riesgo que supone el cambio de los equilibrios de poder.

El otro gran proceso político, el cortoplacismo, no se ha visto abordado desde una perspectiva de acuerdos intersociales porque, aunque sus efectos sean globales, su origen es interno a cada Estado y, por ello, exclusivo suyo. Además, los esfuerzos por esparcir la democracia podrían implicar que se extendiera la visión cortoplacista que domina habitualmente en las democracias occidentales, fruto de las sucesivas elecciones cada poco tiempo.

El terrorismo sí que es un ámbito donde existen numerosos acuerdos intersociales, desde alianzas para la guerra contra el terror como la que llevó adelante la invasión de Afganistán en 2001 para luchar contra Al-Qaeda, a los de cooperación intersocietal en

materia de justicia y extradiciones. Esto se muestra, por ejemplo, en el caso de la colaboración entre España y Francia en la lucha contra ETA.

Abordar el aislamiento de la globalización y de las relaciones intersociales desde la perspectiva de los acuerdos entre países es complicado, porque este riesgo surge del hecho de que un Estado se aisle de su entorno. La labor de los acuerdos intersociales ha sido ambigua en este sentido como mínimo, ya que han servido a veces para llevar a los países a una mesa de negociación y volver a vincularlos con el campo intersocietal (como las rondas de negociaciones sobre el proyecto nuclear iraní que, hasta cierto punto han ido descongelando ligeramente las relaciones del régimen con el entorno global) pero en otras ocasiones han servido para forzar a un creciente aislamiento (por ejemplo, por medio de sanciones económicas como las que Estados Unidos y la Unión Europea están imponiendo a Rusia a raíz del conflicto en Ucrania). Así, los acuerdos intersociales en este ámbito pueden reforzar el aislamiento de un país y su percepción de un entorno hostil, en la misma medida en que pueden tratar de reducirlo.

Los acuerdos intersociales sirven de modo activo para intentar desarrollar el ámbito de la diplomacia. Aunque no siempre tengan éxito en su labor específica, cualquier acuerdo es necesariamente fruto de la negociación entre dos o más partes, de modo que favorece el crecimiento del *soft power* y el desarrollo de relaciones más pacíficas. Es precisamente el riesgo de que la diplomacia se retraiga y se dañe el que más se alimenta cada vez que los Estados son incapaces de llegar a un acuerdo, como ejemplifican los numerosos acuerdos armisticios y negociaciones fallidas en torno al conflicto entre Palestina e Israel.

En cuanto a la estabilidad y estructuración interna de los Estados, los acuerdos pueden jugar un papel muy limitado a la hora de conseguir que un estado fracasado se convierta en uno estable, o que de moderno pase a postmoderno. La razón es que el conjunto del funcionamiento de un Estado es demasiado amplio y complejo como para ser abordado desde la relación directa con uno o más países y, aunque haya medidas externas que pueden ayudar (como los acuerdos para intercambiar expertos, o para enviar tropas para pacificar regiones, etc.), sus efectos son enormemente limitados porque el modelo de todo un Estado requeriría infinitos acuerdos sobre las más variadas materias: seguridad, economía, demografía, política, etc. Así que, aunque puedan servir para abordar y

colaborar en parte de los problemas de inestabilidad de un país, son insuficientes para tratar el conjunto del problema.

Pero incluso más allá, el hecho mismo de que un Estado sea de un modo u otro condiciona el tipo de acuerdos que puede contraer. Así, los estados premodernos o fallidos a menudo pueden ser poco dignos de confianza no sólo porque muchos sean Estados depredadores<sup>570</sup> sino porque, aunque quisiesen, pueden encontrarse con serios problemas para hacer cumplir lo acordado. Los Estados modernos, por su lado, con sus juegos de *realpolitik* consolidaron un campo de equilibrios entre Estados que demostró ser muy inestable y llevó a una larga serie de guerras desde la Paz de Westphalia en adelante que favorecería un retorno a una situación multipolar y completamente descentralizada de manejo del mundo<sup>571</sup> sin una esfera intersocietal consolidada. Finalmente, los Estados postmodernos se han movido en buena parte en una dirección que va más allá de los acuerdos entre países para construir entornos institucionales compartidos, aunque los acuerdos han servido como marcos que extiendan, coordinen y amplíen sus funcionalidades (por ejemplo, así es como surgió el Espacio Schengen).

En cuanto a la cuestión de la guerra, la paz y la seguridad, los acuerdos son una parte vital de la misma y, sin embargo, tienen un efecto muy ambiguo. Se puede coger el caso de la alianza intersocietal que ayudó a que la transición se completase contra Gadafi como un relativo éxito que ayudó a consolidar la paz (muy relativo, considerando la inestabilidad en la que quedó Libia y cómo esta ha evolucionado desde entonces); sin embargo, la I Guerra Mundial se desencadenó precisamente porque, tras la muerte del Archiduque Francisco Fernando de Austria, se desató una cascada de reacciones que llevó a la invasión Austro-húngara de Serbia, consecuencia de las alianzas existentes con anterioridad que transformaron la enorme interdependencia de la época<sup>572</sup> en una red militar global. De modo que los acuerdos intersociales pueden tener un papel muy importante en el mantenimiento de la paz, pero también en la destrucción de la misma porque sirven para legitimar las acciones, reducir o ampliar los costes humanos y materiales de las guerras, así como los recursos disponibles. A mayores, también han

---

<sup>570</sup> Castells (2001).

<sup>571</sup> Lamo de Espinosa (2010; 65); VVAA (2010; 673).

<sup>572</sup> Waltz (1999: 2 y 7).

favorecido la aparición de guerras asimétricas<sup>573</sup>, en la medida en que han servido para equipar a colectivos que carecían de los recursos necesarios para luchar.

En la misma línea que el resto de riesgos fruto de la ilegalidad, existen numerosos acuerdos de todo tipo para luchar contra el riesgo que supone el crimen organizado. Desde los acuerdos para compartir información policial, extradiciones, etc. a colaboraciones más puntuales o proyectos más concretos como las intervenciones norteamericanas en América Latina para luchar contra los cárteles de Méjico o Colombia.

La lucha contra la tecnocracia y la falta de liderazgo eficaz no se ha abordado desde los acuerdos intersociales. Esto se debe a que los cargos escogidos para cada posición dentro de un gobierno o institución dependen de los miembros de ese colectivo y realizar injerencias externas es vista como algo fuera del marco de las relaciones entre Estados. Aunque se presionen unos a otros para escoger cargos y personalidades afines, normalmente eso se hace desde el interior de otros modelos de relaciones entre países, como las organizaciones intersociales.

El desapego de lo público tampoco ha sido abordado con esta herramienta, en gran medida porque es una cuestión ideológica controvertida (por ejemplo, el aprecio por lo público es muy diferente en Europa y en Estados Unidos) pero, sobre todo, por el hecho de que es una cuestión de identidad política interna de los ciudadanos de un Estado. Esto, como en el caso de los riesgos culturales, hace que la intervención exterior sea complicada y, normalmente, visto como un intrusismo no bienvenido.

Los acuerdos intersociales juegan un papel de cara a construir y consolidar la gobernanza global. Al formar parte del punto de unión entre el campo emergente de las relaciones intersociales y el campo de las políticas dentro de cada Estado, forman necesariamente parte de los mecanismos que la forman, aun cuando no sean los pilares fundamentales de la misma; así, aunque contribuyen a ella, su vinculación tan estrecha con los Estados hace que su alcance sea parcial y muy limitado, no en vano existieron acuerdos intersociales muchísimo antes de que existiese ningún tipo de gobernanza global real.

La cuestión de las luchas intersociales por la hegemonía entra de lleno en el marco de las alianzas. Sin embargo, el resultado es igual de ambiguo que en el caso de los acuerdos para controlar los riesgos derivados de la guerra: pueden tanto facilitar los

---

<sup>573</sup> Vestrynge (2007).

intentos por llevar adelante una lucha intersocietal menos problemática, como dificultar los mismos. Desde los acuerdos que elabora China para proseguir su ascenso pacífico al poder y la hegemonía, a los acuerdos militares que mantienen la situación tensa en torno a la división entre las dos Coreas, el resultado es que han actuado en ambos sentidos a la hora de construir mecanismos menos peligrosos de conflicto por el poder.

Finalmente, la deslegitimación del sistema queda fuera del marco de los acuerdos intersociales. Al ser una cuestión de identidad política de los ciudadanos que componen el mundo, la acción desde el derecho intersocietal es complicada. Hay elementos en los acuerdos que pueden volver unas acciones más legítimas que otras (por ejemplo, concurrir con el apoyo de la comunidad intersocietal a una guerra frente a hacerlo de modo unilateral, como el caso de la invasión de Irak por parte de Bush hijo), pero el conjunto de la legitimidad del sistema es un mecanismo tan complejo y fruto de tantas interacciones sociales que cae fuera del marco manejable desde los acuerdos intersociales. Para poder hacerlo, los Estados deberían negociar intersocietalmente prácticamente todas sus acciones, internas y externas, de cara a lograr legitimarlas y, al hacerlo, habrían renunciado a su soberanía e independencia reales.

	<b>Acuerdos</b>
<i>Status quo</i>	Ambiguo
<b>Cortoplacismo</b>	No
<b>Terrorismo</b>	Si
<b>Aislamiento de la globalización</b>	Ambiguo
<b>Diplomacia</b>	Si
<b>Tres tipos de Estado</b>	Parte
<b>Guerra, paz y seguridad</b>	Ambiguo
<b>Crimen organizado</b>	Si
<b>Tecnocracia</b>	No
<b>Liderazgo</b>	No
<b>Desapego de lo público</b>	No
<b>Fracaso de la gobernanza global</b>	Parte
<b>Luchas intersociales</b>	Ambiguo
<b>Deslegitimación del sistema</b>	No

## 4. Conclusiones

El modelo de los acuerdos intersociales es uno ligeramente obsoleto a la hora de lidiar con los conflictos y la configuración de un nuevo mundo de relaciones

intersociales. Aunque son versátiles y rápidos de construir, crear y modificar, esta plasticidad es fruto de un alcance muy limitado en su capacidad de acción global, que limita el impacto real que pueden tener en el entorno cada vez más interdependiente de este siglo XXI.

Decir esto, por supuesto, no es ninguna novedad y, hasta cierto punto, es una obviedad histórica. Al fin y al cabo, los acuerdos intersociales son muy antiguos, casi tanto como la civilización; sin embargo, las sociedades se han visto forzadas a buscar nuevos modelos a partir del siglo XVIII-XIX que permitieran abordar el mundo nuevo que estaba naciendo. Surgen así las organizaciones intersociales, los regímenes, etc. que permiten la construcción de acciones más globales que ordenen y reduzcan la entropía de un sistema mundial en gestación y crecimiento acelerado.

Basta revisar los resultados del análisis de los riesgos que se abordan desde la perspectiva de los acuerdos interestatales para constatar su limitada capacidad de acción con respecto al futuro. Al no tener esencia y personalidad en si mismos, la mayor parte sirven para construir elementos en el presente y consolidar en buena medida lo que ya existe; sin embargo, el universo de los riesgos globales es un universo fruto del futuro, de la prevención de hechos que pueden llegar a ocurrir si no se toman las medidas adecuadas. Es más, la consolidación del presente puede a menudo servir para potenciar esos mismos riesgos, al darle fuerza a modelos obsoletos e ideas que ya no se adaptan a los nuevos mundos sociales hacia los que camina la Historia, como en el caso de la propiedad intelectual.

Englobando todos los grupos de riesgos y analizándolos desde la perspectiva de los acuerdos intersociales, su ineficacia es visible, especialmente en ciertas dimensiones. Solo cosechan cierto éxito en el campo de la lucha contra los riesgos ecológicos (donde es más fácil construir una cierta voluntad común porque a todos interesa que el planeta se mantenga en buenas condiciones de habitabilidad) y en los riesgos económicos. Al contrario, fracasan a la hora de manejar los riesgos demográficos y culturales. En cuanto a los riesgos tecnológicos y políticos, existen muchas medidas desde los acuerdos intersociales pero, sin embargo, el resultado es potencialmente demasiado ambiguo y crea demasiados problemas por si mismo.

	<b>Si-No</b>	<b>Ambiguo</b>	<b>Parte</b>
<b>Ecológicos</b>	3-1	0	1
<b>Demográficos</b>	2-5	0	0
<b>Culturales</b>	0-7	0	1
<b>Económicos</b>	3-8	2	2
<b>Tecnológicos</b>	3-3	4	2
<b>Políticos</b>	3-5	4	2
<b>Total</b>	14-29	10	8

Todo esto configura los acuerdos como un buen accesorio a añadir a la caja de herramientas del campo intersocietal para abordar sus problemas, pero como una opción inferior en calidad a las demás existentes. En un mundo de organizaciones intersociales, regímenes, bloques regionales y con una sociedad civil que exige un lugar en la mesa de discusión, van cediendo lentamente el protagonismo del que una vez gozaron a la vista de que ya no son suficiente. Cada vez más, numerosos acuerdos intersociales no son promovidos desde los países, sino que surgen desde los propios organismos intersociales que los construyen en colaboración con los Estados, como los diferentes acuerdos fruto de las cumbres de ecología que promueven los organismos de la ONU o los existentes en materia de cooperación militar o policial en el interior de la Unión Europea.



## **Capítulo 5: Regímenes Intersociales**

Originalmente, las relaciones entre Estados se manejaban por medio de la diplomacia directa y la negociación de acuerdos entre las distintas partes implicadas. Sin embargo, tras la llegada del siglo XVIII comenzó a verse que no era suficiente y, especialmente a partir del XIX, empezaron a estructurarse nuevas formas de interacción entre Estados que permitiesen abordar todos los campos que eran inmanejables desde el punto de vista de los acuerdos. Así es como surgen los regímenes intersociales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el término régimen intersocietal se ha usado de un modo amplio y ambiguo. Aunque la mayor parte de los autores<sup>574</sup> que lo emplean tienen una concepción relativamente similar de lo que es, no todos tienen exactamente la misma visión. Así que corresponde comenzar con su definición:

*“Un régimen es un sistema político laxo, que se basa en la existencia de un conjunto de normas reguladoras para una actividad específica.”*<sup>575</sup>

Esta pone el énfasis en una serie de cuestiones clave a la hora de tratar de abordar qué es un régimen y qué papel puede jugar en las relaciones entre Estados y con el campo intersocietal. El primer punto de relevancia es que es un sistema, es un organismo en si mismo aunque lo sea de modo laxo; a diferencia de los acuerdos, son actores en el campo intersocietal, dotados de su propia voluntad. Esta, sin embargo, es poco independiente de la de los países que forman ese régimen, debido a que sus estructuras formales permanentes son débiles o subsidiarias de decisiones estatales. Es el caso del más importante, el G-20, cuya acción política propia es resultado de las negociaciones y debates internos de los veinte países que lo forman; una vez alcanzada una decisión, el régimen tiene cierta independencia para producir análisis e informes al respecto.

Esto conlleva otro elemento de gran importancia: los regímenes no tienen una naturaleza temporal, sino que su objetivo es regular un área de modo permanente. Aunque

---

<sup>574</sup> Young (1999) es probablemente una de las mejores referencias en este campo.

<sup>575</sup> Definición obtenida de la combinación de las acepciones 1 y 2 que da el diccionario de la Real Academia Española, accedido el 8 de Agosto de 2014: <http://lema.rae.es/drae/?val=regimen>

adapten sus normas y cambien su forma de funcionar con el tiempo para ajustarse a las situaciones cambiantes del mundo, buscan convertirse en mecanismos de cooperación que creen herramientas duraderas. Obviamente, no todos lo consiguen, siempre hay casos que han fracasado o que han sido abandonados, pero en sus disposiciones iniciales su objetivo era funcionar como sistemas con proyección de futuro. Además, no sólo tienen una vocación permanente sino que su funcionamiento es continuo a lo largo de ese tiempo ya que, desde su creación, comienzan a emitir informes, organizar encuentros y otras actividades que van llenando sus calendarios de modo sostenido.

Tercero está el hecho de que se centran en el control de actividades específicas y concretas, siguiendo los parámetros dictados. El G-20 se encarga de cuestiones económicas mundiales, por ejemplo, y la Oficina de Armonización del Mercado Interior<sup>576</sup> se encarga del mercado europeo. Por tanto, son organismos especializados y, en muchas ocasiones, con carácter eminentemente técnico, más que político. Su acción trata de ser lo más automatizada posible, coordinada sobretodo mediante las normas que regulan su funcionamiento y objetivos, así como las decisiones que tomen los países miembros.

Finalmente, el hecho de que sean mecanismos laxos y menos estructurados que otros actores de la sociedad intersocietal les confiere una flexibilidad que es muy importante a la hora de que actúen con eficacia. Los regímenes son organismos bastante fluidos, de modo que se pueden adaptar a las necesidades a una velocidad relativamente rápida y actuar en consecuencia.

Esas cuatro son las dimensiones principales de los regímenes, que los configuran como actores permanentes en un campo intersocietal, con un mandato claro y rapidez de acción. Sin embargo, son actores con poca independencia propia.

No todos los autores convergen en mi forma de entender los regímenes, por lo que es importante señalar cómo es la otra perspectiva principal sobre ellos. Así, muchas veces se los define simplemente como *"los conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno a los que convergen las expectativas de los actores en un área concreta de las relaciones internacionales"*<sup>577</sup>. Como se ve, no son dos

---

<sup>576</sup> Comisión Europea (2001: 27) muestra el uso de regímenes en el interior de la UE.

<sup>577</sup> Hasenclever, Mayer y Rittberger (2000: 3).

definiciones antagónicas, pero me parece importante que esta visión englobaría muchos regímenes que no serían actores, simplemente un conjunto legal aceptado por una serie de agentes; en este sentido, valdría como régimen la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por ejemplo.

En mi visión, sin embargo, el énfasis está en que sí son actores por sí mismos. Lo cual cambia la perspectiva, ya que obliga a la existencia de mecanismos y organismos internos y les dota de cierta independencia (pequeña en muchos casos) como agentes en el campo. Reducirlos a su aspecto como códigos legales/morales/normativos es, en mi opinión, mezclar los regímenes intersociales con los acuerdos intersociales (públicos o no)<sup>578</sup>. Además, una definición tan laxa acerca de los regímenes hace difícil valorar el éxito o fracaso de cada uno de ellos y resulta, por tanto, poco práctica.

## **1. Construyendo Juntos**

A la hora de entender un régimen y su papel intersocietal es imprescindible atender al momento en que es fundado. Su creación es fruto de acuerdos intersociales que establecen sus normas de funcionamiento, sus objetivos y aquellos organismos internos que le vayan a dotar de permanencia y capacidad de acción. Estos se convertirán a partir de entonces en el alma del régimen, ya que es en base a este acuerdo inicial que el mismo va a tomar entidad y va a poder empezar a trabajar en aquello que se le ha encomendado.

Sin embargo, aunque su fundación sea a través de un acuerdo intersocietal, los regímenes no son acuerdos, sino que trascienden los mismos por el hecho de que no son sólo un papel que compromete a las partes que lo firman, sino que es un ente creado con ese documento. Lo cual implica que los actores que forman parte de ese régimen le ceden cierto poder de acción en ámbitos concretos, de modo que pueda construir un puente entre ellos y regular mejor ese espacio.

El resultado es que un régimen siempre es fruto de una visión común de los Estados que lo forman. Puede que no estén de acuerdo en otras cuestiones, pero sí consiguen llegar a un entendimiento sobre un elemento concreto que quieren regular. Lo cual implica que,

---

<sup>578</sup> Ignorando, de paso, los otros modelos de regulación que existen y se aplican al margen de los actores (como la arquitectura del sistema). Lessig (2009).

para que surjan regímenes, es imprescindible que exista un conjunto de reglas y conceptos en común que se puedan articular, así como objetivos compartidos.

En un mundo muy diverso y fraccionado, con ideas y visiones muy diferentes, es difícil que se de esta condición. Si dos países entienden las cosas de manera completamente diferente a la hora de abordar las relaciones mutuas, es difícil que puedan tener siquiera el vocabulario común<sup>579</sup> necesario para que puedan construir herramientas entre ambos. Esta forma de entender el mundo global de una forma cada vez más similar es fruto de la globalización en todos sus aspectos (económico, político, cultural...) que ha hecho que los actores se hayan ido aproximando cada vez más a un único modelo legítimo de gobierno para cualquier país del planeta.

Todo gobierno legítimo tiene que ser una democracia; aunque, desde luego, no todos los gobiernos lo son, todos ellos al menos intentan parecerlo (es el caso de la República Democrática de Corea, por poco democrática que sea en realidad); segundo, a raíz del hundimiento de la Unión Soviética, se ha entendido que hay un único modelo económico válido a nivel global, el capitalismo de mercado libre<sup>580</sup> (sea más de corte neoliberal o de corte más interventor) e incluso aquellos países que no tienen este tipo de modelo van lentamente aproximándose a él (es el caso de China); tercero, hay una concepción común de lo que son los ciudadanos y su papel en las sociedades, plasmada en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El resultado de esta convergencia consolida ese vocabulario compartido en formas concretas de usarlo. Pero, más importante, crea una serie de pilares fundamentales sobre los que se puede asentar la cooperación a largo plazo entre Estados, ya que sirve de sostén para construir cosas en conjunto; así, que todos entiendan el punto de partida desde un prisma similar es imprescindible para que se puedan alcanzar acuerdos que permitan construir organismos independientes como los regímenes, a los que los Estados les den parte del poder para regular un campo porque saben qué es lo que ese organismo va a hacer,

---

<sup>579</sup> Hadwen y Kaufmann (1967) señalan que uno de los mayores éxitos de la ONU ha sido crear un idioma común para las relaciones entre Estados. Sin menospreciar este logro, creo que la ONU no ha creado ese lenguaje, sino que ha contribuido decisivamente a solidificar aquellos puntos sobre los que las dinámicas de las relaciones globales entre Estados han ido creando conceptos comunes y extensibles. Cristaliza, así, cambios en la forma global de entender las relaciones intersociales que han surgido de la interacción de actores en todos los ámbitos intersociales y, al hacerlo, permite clarificar y poner territorio sólido para futuras negociaciones que puedan consolidar nuevos conceptos y formas de usar el lenguaje.

<sup>580</sup> Castells (2001: 408).

cómo y para qué, al compartir una percepción común de una necesidad que debe ser cubierta y lo que implica abordarla mediante un régimen concreto.

Y es un elemento central del ordenamiento intersocietal: este responde a las necesidades que deben ser cubiertas de modo global. Es al crearse la percepción de que es necesario controlar de modo eficaz la navegación fluvial en Centroeuropa que, en 1815, se crea el primer régimen del mundo: la Comisión Central para la Navegación del Rin. Esto requirió que Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos y Suiza tuvieran la visión conjunta de un problema que, entre todos, podían manejar porque podían ponerse de acuerdo sobre lo que era beneficioso para el conjunto al tener una forma similar de entender lo que significa "beneficioso" en este contexto.

Por tanto, los regímenes son, como el resto de actores intersociales, la cristalización del uso de *soft power*<sup>581</sup> por parte de los países para crear mecanismos de cooperación entre ellos. Al hacerlo, refuerzan ese tipo de poder, porque a partir de entonces es el que permitirá a los países maniobrar en el interior del régimen para conseguir que este funcione lo mejor posible para sus propios intereses.

Y esto es una cuestión importante porque, al ser permanentes en el tiempo, los intereses de los miembros de un régimen no necesariamente están siempre alineados. Es más fácil ponerlos de acuerdo en cosas muy concretas, como la navegación de un río, que en cosas amplias, como la economía global, pero en todas ellas hay necesidad de cierto espacio de juego interno, de equilibrios de poder y conflicto porque es a través de él que un régimen puede mantenerse actualizado con el paso del tiempo. Incluso los regímenes más técnicos, como el del Rin, tienen que ser reformados con los años, por ejemplo con cambios de sede (se movió en 1861 a Mannheim y en 1920 a Estrasburgo), consolidación y cambios de normas (las disposiciones de navegación originales fueron firmadas en 1831 aunque los principios vigentes en la actualidad serían firmados en 1868) o con la adhesión de nuevos miembros (la Unión Europea como tal entraría a formar parte en 2003).

Todos estos son ejemplos de conflictos y cambios que un régimen debe hacer para mantenerse eficaz en un mundo cambiante. Estas alteraciones son especialmente complicadas cuanto más político y más poder tenga un régimen; el mejor ejemplo son las complicadas negociaciones que han llevado al paso del G-7 al G-8 y de ahí al G-20.

---

<sup>581</sup> Nye (2004).

El resultado es que el proceso de creación de un régimen no se agota en su establecimiento, sino que se prolonga en el tiempo por medio de juegos continuos de renegociación y adaptación a los tiempos cambiantes. Son estos equilibrios, y el hecho de que los países que lo forman tienen ya de antes una visión conjunta y objetivos comunes, lo que hace que sean mucho más sencillos y rápidos de reformar y adaptar que los organismos más grandes y complejos, cosa que se ve fortalecida por el hecho de que muchos regímenes tienen pocos Estados en su interior que poner de acuerdo.

Uno de los temas que más renegociación suele requerir es el relativo a la eficacia de esos regímenes en sus tareas. Los Estados que se embarcan en la tarea de crear un régimen no suelen estar dispuestos a cederle más poderes de los que sean estrictamente necesarios para que este pueda llevar adelante la misión encomendada, lo cual hace que los regímenes cuenten con una notable escasez de personal y recursos propios<sup>582</sup> que refuerce la dependencia del mismo con respecto a los países que lo han construido. Sin embargo, las necesidades cambiantes del mundo a menudo exigen que estos recursos sean actualizados para poder hacer frente a nuevos problemas y situaciones, lo cual lleva a muchas renegociaciones en el interior del régimen para reasignar sus recursos o tratar de obtener más.

Todo esto consagra a los regímenes como actos políticos por sí mismos<sup>583</sup>: tanto en el momento de su fundación, por medio de un acuerdo entre los Estados participantes, como en su funcionamiento y actualización, que requiere de la renovación y renegociación de ese acuerdo inicial. Por ello son actores que sirven de nexo entre el campo intersocietal emergente y el mundo de las relaciones diplomáticas entre países.

Y precisamente por su íntima relación con los Estados que los forman, los regímenes intersociales no son globales, sino que se circunscriben a las zonas concretas que cubren los miembros que los integran. Esto ha llevado a que a menudo surja el problema de que los regímenes se solapen unos con otros o incluso entren en conflicto entre sí, fruto de percepciones opuestas sobre el mismo problema entre distintos grupos de países.

---

<sup>582</sup> Young (1999: 7).

<sup>583</sup> Young (1999: 48).

## 2. Modelos de Regímenes

A grandes rasgos, los regímenes son las herramientas que los Estados han creado para abordar materias concretas y específicas de modo poco independiente, lo cual los hace naturalmente eficaces y apropiados para manejar asuntos técnicos y objetivos. No resulta sorprendente así que el primer régimen fuera el dedicado a la navegación en un río, seguido por la Unión Telegráfica de 1865 que es otra cuestión técnica puesta en común.

Esto se debe a que son cuestiones sobre las que la política poco tiene que decir, sino que se trata de buscar mecanismos que permitan que algo funcione lo mejor posible, lo cual redundará en beneficio de todas las partes implicadas. Así, no son juegos de suma cero sino *win-win*, lo cual hace fácil crear el consenso para ponerse a cooperar. Por otro lado, asignar elementos como cuál es el número prefijo de un teléfono para cada país no tiene unas consecuencias políticas de importancia, lo cual reduce el margen de conflicto.

Además, muchos de los regímenes de carácter técnico se asientan sobre nociones y conceptos científicos que no tienen espacio para la discusión. Qué tipo de cable se usa para transmitir los mensajes del telégrafo no tiene que ver con qué materias primas produce cada país, sino qué materiales son los más apropiados para transmitir la señal, lo cual es consecuencia directa de la física involucrada en su envío. Así, aunque un país que tuviese mucho estaño pudiese querer que este material fuese el usado para el cable (para poder venderlo), lo cierto es que el cobre funciona mejor y no tendría sentido adoptar el estaño.

Fuera del modelo de regímenes técnicos, el otro gran tipo de regímenes que existe es el deliberativo. Su función es garantizar un foro de reuniones periódicas entre líderes de su campo específico, donde puedan poner en conjunto conocimientos y decisiones respecto a la materia que cubre. El G-20 es el régimen clave en la actualidad en cuestiones económicas y es el perfecto ejemplo de este tipo.

Estos suelen ser regímenes muy diferentes a los técnicos, debido a que su función principal es política (de negociación y conflicto), con lo cual suelen estar menos articulados y poseen menos organismos internos de carácter permanente. Precisamente porque las medidas que se toman en el interior son fruto de espacio donde la decisión política juega un papel central, la independencia de este tipo de regímenes a la hora de actuar por sí mismos es mucho menor que en el caso de los regímenes técnicos: normalmente su capacidad independiente se limita a poner en común y difundir los mensajes adoptados en

su interior o, en algunos casos, elaborar informes y estadísticas que permitan a los miembros decidir con mayor acierto sobre las materias sobre las que tienen que debatir.

A mayores, estos foros suelen ser momentos donde se produce una gran atención de la opinión pública que reconoce la importancia de ese régimen en la materia que decide y observan lo que sus miembros hacen. Así, las declaraciones al final de cualquier cumbre del G-20 rápidamente son traducidas en titulares por todo el mundo, ya que se supone que van a guiar las decisiones de cada uno de esos países a partir de entonces en esa materia. Esto les otorga una presencia mediática que los regímenes técnicos raramente poseen.

El hecho de que los deliberativos sean más laxos y menos estructurados también hace posible que sean más heterogéneos. Al tener menor poder independiente real, requieren mucho menos para su constitución: no es tan necesaria una visión común sobre el problema, los objetivos y las herramientas para tratarlos, sino que sólo se requiere que los países estén de acuerdo en discutir sobre el asunto. Y, en la medida en que lo hagan, el régimen tendrá éxito independientemente de que se alcancen consensos y decisiones en su interior.

Hay otro corolario central a esta diferenciación: generalmente, los regímenes de carácter más técnico tienen más poder. Así, si un Estado decidiese cambiar el protocolo que siguen sus barcos en el Rin se encontraría sin dudas con protestas desde el propio régimen, sino incluso con medidas más coercitivas para que retorne al modelo negociado por ejemplo por medio de sanciones<sup>584</sup>. Por el contrario, los regímenes de corte más político raramente tienen la capacidad de asegurarse que lo discutido en sus salas se transforme realmente en legislación en los países miembro, así como en políticas en la línea de las discutidas. Suelen tener capacidad de análisis y observación y, normalmente indicarán si los miembros están siguiendo lo pactado o no de cara a siguientes reuniones, pero raramente poseen ningún tipo de herramienta para forzar a los Estados a cumplir con lo acordado.

Esto se debe a que la forma de acción tradicional de ambos modelos va íntimamente unida a la de los Estados que los forman. Así, los regímenes no crean códigos legales propios que deben ser seguidos, ni leyes, ni políticas; crean acuerdos y normativas que

---

<sup>584</sup> Young (1999: capítulo 4) trata de esto en profundidad.



luego deben ser trasladadas a los códigos legales de los países que los integran y estarán sujetos a los distintos tribunales estatales en lugar de a un tribunal conjunto.

Todo esto convierte a los dos modelos en actores intersociales de segundo orden, al estar subordinados a los Estados que los forman. Al carecer de Tratados Fundacionales como los que tienen las organizaciones intersociales, los regímenes se regulan por medio de los acuerdos intersociales que los crean y renegocian, de modo que se convierten en un organismo a medio camino entre un acuerdo intersocietal y una organización por derecho propio.

Ahora bien, estos dos modelos diferentes no deben entenderse como completamente excluyentes. No existe un régimen que sea completamente técnico ni un régimen que no lo sea en absoluto, sino que existe un continuo entre ambos en el que cada régimen se sitúa en una posición diferente. Así, aunque el G-20 sea un régimen de corte deliberativo, no quita que se asienta sobre aspectos técnicos como son los derivados de la economía.

### **3. Actuando con las Manos Atadas**

Los regímenes son actores con una capacidad de acción relativamente limitada porque su independencia es reducida. Esto se ve fortalecido por el hecho de que dependen de los Estados a la hora de implementar las medidas decididas en su interior y que muchos de ellos carecen de capacidad coercitiva o punitiva si los países que los forman violan lo acordado. El resultado es, en apariencia, poco eficaz.

Lo cual se agrava al tener en cuenta que, al ser fruto de decisiones y acciones políticas, muchas veces su plasmación en la realidad no es la mejor para solucionar el problema que hay que abordar, sino el resultado del acto de negociación por el cual se crean; y este acto es uno de conflicto, donde pesa más la capacidad de negociación y de defender los intereses propios de cada país, su poder real, que el objetivo que se pretende alcanzar. Lo cual hace que muchos de los regímenes nazcan cojos a la hora de abordar cuestiones para las cuales no necesariamente tienen el enfoque más adecuado o los recursos necesarios.

Esta laxitud implica un problema adicional, ya que el hecho de que no tengan capacidad coercitiva fomenta la aparición de *free-riders*: Estados que se aprovechan de lo

decidido y hecho por los demás para llevarse los beneficios sin pagar por ello. Lo cual se agrava porque, al no ser globales, no hay una necesidad de ningún tipo para que los Estados se adhieran a los mismos y pasen a tener que cubrir su parte de los costes. Así, si surgiese un régimen para tratar el problema de la contaminación en el aire europeo y lograrse, por medio de políticas de actualización de la industria, que las empresas europeas emitiesen menos CO<sub>2</sub> a la atmósfera, el resultado generaría una mejora global en las condiciones medioambientales aun cuando el precio se hubiera repartido solo entre las economías de los países europeos y el resto no estuvieran dispuestos a correr con esos costes<sup>585</sup>. El fracaso del Protocolo de Kyoto se debe, en gran medida, a esta naturaleza ambivalente de beneficios globales pero costes locales, que lleva a que varios países importantes se hayan negado a ratificarlo y a actuar en consecuencia (Estados Unidos siendo el ejemplo más claro por el gran impacto medioambiental que tiene).

Tras todo esto, se pensaría que el modelo de regímenes intersociales es, cuanto menos, ineficaz en el mundo actual. Sin embargo, lo cierto es que no es así, sino que han conseguido encajar en su lugar dentro del complejo marco del campo intersocietal, debido a que su capacidad como actores les dota de ciertos poderes.

El primero de todos es un poder simbólico. Cuando el G-20 hace un anuncio sobre los problemas de la economía de un momento o las soluciones que se pueden aportar, no están hablando los presidentes de los países que lo forman, sino que lo hace algo que es más que la suma de sus partes: habla directamente el acuerdo, el punto en común, el resultado negociado de la confrontación de las visiones opuestas que han logrado ir dejando de lado las diferencias en pro de algo que todos comparten. Y, al hacerlo público, gracias a su gran difusión se convierte en una pieza que comienza a actuar en el marco de las relaciones intersociales: entra dentro de las agendas de debates políticos de los Estados miembros y no miembros, se producen declaraciones de aceptación o rechazo de lo discutido, pueden modificarse los valores en bolsa debido a los cambios en las expectativas, etc.

Surgen, así, toda una serie de consecuencias derivadas simplemente del hecho de que tienen una poderosa capacidad simbólica y la actual es una sociedad donde no importan tanto los hechos concretos sino las percepciones que la gente tenga de esos hechos. Una

---

<sup>585</sup> Young (1999: 39).

declaración puede alterar esa percepción, iniciando una cadena de consecuencias que cambian la forma en que la gente actúa y percibe la situación a su alrededor. Se produce un nuevo enmarcado del problema<sup>586</sup> y este hace posible un nuevo equilibrio de fuerzas (legitimando a unas y deslegitimando a otras) así como la posibilidad de que emerjan nuevas soluciones o cambien las prioridades.

Y, con todo esto, se construyen y reconstruyen las identidades de los actores, que pueden cambiar en la percepción de los demás y en la propia. Estas modificaciones abren nuevas opciones de intervención que antes podían no ser posibles porque los otros actores evaluasen de forma diferente los discursos de quienes les rodean<sup>587</sup>. Por todo ello, la agenda se convierte en una herramienta de gran importancia, de acción indirecta pero central en la configuración de los actores intersociales y las actividades que estos pueden desarrollar.

Sin duda, los regímenes no mantienen el poder de controlar los debates que surgen de sus tomas de posición públicas, sino que estos debates serán luego llevados a cada sociedad civil estatal y a la global y es allí donde se asumirán o rechazarán, incluyéndose dentro de los marcos intersubjetivos bajo los que opera la sociedad civil (capítulo 8). Sin embargo, en la medida en que la acción de los regímenes es continua en el tiempo, pueden contribuir a esos debates por medio de nuevas declaraciones, aportando más datos, etc. con una voz propia fruto de las interacciones que generen sus miembros con el funcionamiento interno del régimen.

Más allá de la capacidad simbólica, pero íntimamente relacionada, está la necesidad de acción. Los regímenes se crean para abordar un elemento que debe ser manejado de modo más efectivo conjuntamente, de modo que la necesidad es la base de su funcionamiento. Cada vez que ese régimen se reúne y con cada una de sus acciones, la sociedad civil global y los gobiernos que lo forman exigen que salga con medidas e ideas que avancen en el manejo eficaz de ese problema.

Por tanto, en su interior existe un germen que obliga a que los Estados cooperen sin necesidad de establecer para ello sanciones de ningún tipo. Es una presión que sube desde la población a sus representantes electos y que estos transmiten al interior del régimen cuando llega el momento de la reunión. Esto fuerza a que los actores acudan con una cierta

---

<sup>586</sup> Lakoff (2007).

<sup>587</sup> Hopf (1998: 178).

flexibilidad a la mesa de negociaciones, para tratar de alcanzar esos puntos en común que llevarse de vuelta a sus ciudadanías. En plena crisis económica, por ejemplo, es fácil verlo en la atención con que se siguen las reuniones del G-20, al que se le demanda que salga de sus cumbres con modelos sobre cambios económicos que permitan dejar atrás la crisis.

Como esto no funciona de modo coercitivo, en muchas ocasiones no se llega a nada más allá de declaraciones vagas o decisiones de continuar negociando. Este resultado implica un descrédito por parte de la sociedad civil, que no sólo ve fracasar al régimen en si sino también a sus gobernantes electos que han ido allí buscando soluciones para el problema. Esto impacta inevitablemente en el campo político estatal, lo cual se traduce en declaraciones de la oposición sobre la incapacidad de los gobernantes, editoriales críticos en los medios de comunicación y, potencialmente, pérdida de votos en las siguientes elecciones.

Junto a estos dos poderes menos visibles que se encuentran en el interior del ADN de un régimen, están también aquellos poderes que se hayan detallado en los acuerdos por medio de los que son creados. Algunos tienen capacidad de emitir informes y datos sobre las situaciones que monitorizan, otros pueden sancionar a aquellos miembros que incumplan lo que han pactado, otros tienen el poder para coordinar y supervisar las medidas adoptadas, etc.

Todos estos poderes se ven siempre limitados por el hecho de que el régimen tenga poca independencia con respecto a los Estados, pero esta debilidad no anula estas capacidades. De hecho, normalmente se produce al contrario: como los Estados son reacios a cederle autoridad a cualquier instancia externa a ellos mismos, cuando un régimen cuenta con algún tipo de poder es porque este surge de un amplio consenso entre los países que lo forman. Por tanto, parte con una gran legitimidad y cuando se utiliza va con el poder de todos esos Estados que han aceptado la necesidad de su existencia. Aunque técnicamente los Estados siguen controlando al régimen, para poder ignorar sus sanciones o declaraciones tendrían que renegociar el funcionamiento del mismo y esto resulta complicado precisamente porque habría que debatir un tema que ha generado un consenso muy fuerte.

## 4. El G-20

El G-20 es probablemente el régimen más importante que existe en el campo intersocietal, especialmente en la arena económica. Precisamente por eso, su historia ilustra a la perfección el delicado equilibrio y la continua adaptación que conviven en el interior de un régimen, en su relación con su misión y su entorno, que se potencia debido a lo difícil que es reformar las organizaciones intersociales<sup>588</sup>.

Nació en 1973 como G-7, el grupo de los países económica y políticamente más importantes de esa época a finales de la Guerra Fría. Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido son sus miembros, lo cual muestra la estrecha vinculación del grupo con una visión común: una visión occidental, democrática y capitalista.

El final de la Guerra Fría impuso un cambio global de ideología, de modo que la democracia y el capitalismo se extendieron mundialmente. A mayores, destruyó el bloque oponente, lo cual supuso grandes cambios en todas las esferas de las relaciones intersociales. En este caso, se tradujeron en la ampliación del G-7 al G-8, al ser incluida Rusia a partir de 1998.

Pero el mundo no ha dejado de cambiar desde entonces y la creciente pujanza de los países en vías de desarrollo, los BRICS en especial, supuso un desafío global al peso institucional de los distintos países en el campo intersocietal. En el marco de este régimen, eso se tradujo en la creación del G-20 en paralelo al G-8 a partir de 1999, con la incorporación de Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía; el vigésimo miembro no sería un país, sino la Unión Europea como tal, ganando esta peso global político al margen de sus Estados miembros. Y, a partir de 2010 se unirían cinco países invitados: España (invitada permanente), dos más que rotarían y otros dos que serían elegidos por el país anfitrión de cada reunión. Precisamente el crecimiento en importancia de los Estados que se añaden con esta expansión (en especial de China) es lo que hace que, lentamente, el foco se desplace del G-8 al G-20 y, aunque técnicamente conviven ambos regímenes, en realidad el más pequeño ha perdido mucho peso e impacto globales y, a partir de 2009, ha sido

---

<sup>588</sup> National Intelligence Council (2010: 20).

desplazado por completo<sup>589</sup>. Algo reforzado por la suspensión de Rusia en el interior del G-8 como represalia por su intervención en Crimea.

El resultado es la consagración en el interior de este régimen de todas las fuerzas estatales que están dando lugar a los grandes cambios sociales en el campo intersocietal, consolidándolo como un foro donde debaten aquellos que compiten, en mayor o menor medida, por la hegemonía política, económica y tecnológica que posee todavía Estados Unidos. Desde sus inicios, es uno de los regímenes que mejor reflejan el mundo crecientemente multipolar actual, de alianzas estratégicas cambiantes y geometrías variables. Cambios que se traducen en modificaciones en el interior del régimen para que este pueda seguir tratando de cumplir con la misión de crear una visión conjunta económica a escala global.

Y es que, aunque en teoría es un foro de consulta y fomento de la cooperación, el G-20 reúne en su interior un poder institucional, estructural y productivo tan grande<sup>590</sup> (fruto del inmenso poder que sus veinte miembros poseen, cada uno por su lado) que se convierte en algo mucho mayor: un inmenso altavoz de una forma concreta de entender el mundo. Aunque carece de mecanismos sancionadores y raramente llega a tomar decisiones concretas que todos sus integrantes deban adoptar, el G-20 es uno de los principales organismos con capacidad de definir las agendas económicas globales, en conjunción con el FMI y el Banco Mundial aunque estos normalmente ven limitados sus poderes a aquellos momentos de crisis en que es necesaria su intervención.

El G-20, al contrario que esas organizaciones cuya acción se circunscribe a las crisis, sirve como voz de los intereses económicos globales de sus miembros durante todo el año, pero en especial en torno a la fecha de la cumbre anual (o las dos en aquellas ocasiones en que se han producido). De hecho, la cumbre de Washington de 2008 es muestra del alcance potencial del G-20 como voz de organización de la economía de modo global, ya que fue capaz de abordar un tema tan ingente como el sistema financiero mundial. Incluso fuera de los periodos de cumbres, su organigrama llega a tener los suficientes órganos como para asegurar que entre reuniones siguen existiendo grupos de

---

<sup>589</sup> Anunciado por Obama en la sesión de apertura de la vuelta del G-20 de septiembre de 2009, como relata Cibeira (2009).

<sup>590</sup> Usando la categorización de Barnett y Duvall (2005).

trabajo que vayan preparando el terreno y avanzando en las cuestiones de importancia con su propia agenda de reuniones y plazos<sup>591</sup>.

Por todo esto, el G-20 es la respuesta a la percepción de que hacía falta incluir una hornada de organismos en el campo intersocietal que fuesen más flexibles y laxos, capaces de actuar con más rapidez que las organizaciones intersociales tradicionales<sup>592</sup>. El hecho de que sea un foro adicional donde los líderes puedan tratarse directamente, conocerse y discutir sus asuntos principales continúa añadiendo espacio para el trato personal entre ellos y cambiando el *habitus* del campo intersocietal.

Sin embargo, dicho todo esto, hay que reconocer que es un modelo que ha sido criticado seriamente desde diversos flancos. El primero, aplicable a la mayor parte del entramado institucional del campo intersocietal, es su falta de legitimidad. Esta es muy débil, en efecto, debido a que los ciudadanos no tienen modo alguno de intervenir en las reuniones del grupo más allá de la delegación de su presencia en sus líderes electos. Lo cual se agrava al tener en cuenta que sólo se encuentran representados los países más poderosos, lo cual deja fuera a la inmensa mayoría de los Estados del mundo, impactando en la falta de legitimidad del organismo<sup>593</sup>; aunque esto es algo que se le puede criticar a la inmensa mayoría de los regímenes intersociales, la mayoría de ellos no buscan actuar sobre el mundo global sino sobre los países que los forman, mientras que el G-20 si que tiene una amplitud de miras mundial.

La situación se complica al observar el funcionamiento real del G-20, donde no todos los países pesan de igual modo. Aunque en teoría todos tienen el mismo poder en la toma de decisiones<sup>594</sup>, a la hora de la verdad esto no se produce. Así, las desigualdades de poder en el interior del grupo son muy grandes, de modo que un puñado de países actúan como los líderes del G-20 mientras los otros se encuentran ahí, en gran medida, para tratar de dotar al organismo de algo de esa legitimidad tan escasa. Realmente es un G-3: Estados Unidos, China y la Unión Europea<sup>595</sup> (aunque esta, en muchas ocasiones, no pesa tanto);

---

<sup>591</sup> Alexandroff (2010: 6).

<sup>592</sup> Alexandroff (2010).

<sup>593</sup> Alexandroff (2010: 1 y 8).

<sup>594</sup> Alexandroff (2010: 8).

<sup>595</sup> VVAA (2010: 612 y 631).

el resto de los Estados actuarían como comparsas, siguiendo a lo decidido por los tres líderes en la mayor parte de las ocasiones.

Segundo, ha sido criticado por lo difícil que es alcanzar acuerdos en su interior (por la disparidad y número de miembros involucrados), así como por su capacidad nula a la hora de asegurarse de la implementación de lo acordado. Esto hace que el G-20 no sea un organismo realmente útil a la hora de tratar los problemas globales, al no poder aportar soluciones de verdad y, cuando se llega a acuerdos, asegurarse de que los Estados implicados cumplan<sup>596</sup>.

La suma de ambas críticas da como resultado que el G-20 no es un mecanismo realmente global, sino que funciona de modo global únicamente como consecuencia de que consigue poner de acuerdo a los países principales<sup>597</sup>, el peso de estos lleva a los secundarios a seguirles y, tras estos, vienen aquellos que no están representados, incapaces de luchar contra la marea. Así, se confirma su naturaleza sectorial, como mecanismo de búsqueda de concierto entre unos pocos países, y no la naturaleza global que aparenta tener<sup>598</sup>.

El problema principal a la hora de conseguir que se aplique lo decidido por el G-20 es que realmente no tiene ningún mecanismo que fuerce a que se llegue a posturas en común o acuerdos que luego sean implantados. Originalmente, cuando se trataba del G-7, la visión compartida por todos los países era muy fuerte y llegar a puntos que compartir era fácil (especialmente en el marco de la Guerra Fría), por lo cual esto no representaba un problema. Sin embargo, a medida que los intereses en el interior del grupo se ampliaron, el consenso se ha vuelto más difícil de alcanzar, en especial a medida que se ha ido aumentando con países que no comparten tantos de los postulados concretos de la visión económica (por ejemplo, el diferente modelo económico chino y americano). Aunque sigue teniendo la presión global de alcanzar puntos en común cada vez que se reúne, esta no ha sido capaz de forzar los acuerdos, como atestigua el largo periodo en que el grupo ha sido básicamente ineficaz<sup>599</sup>; así como el hecho de que en aquellos asuntos en que los países principales son incapaces de ponerse de acuerdo, cada uno acaba yendo

---

<sup>596</sup> Alexandroff (2010).

<sup>597</sup> VVAA (2010: 631 y 634).

<sup>598</sup> VVAA (2010: 673).

<sup>599</sup> Alexandroff (2010: 9).



independientemente en defensa de sus intereses y el G-20 se vuelve incapaz de articular una posición común<sup>600</sup>.

Sin embargo, el G-20 no existe en el aislamiento global, sino que es una parte integral del conjunto del campo intersocietal. En este sentido, probablemente sea el régimen más integrado en la gobernanza global. Esta vinculación le permite dar la posibilidad a las potencias para que actúen de modo flexible y prueben medidas que luego puedan ser llevadas y trabajadas desde instituciones más sólidas, como la ONU. La adaptabilidad del G-20, demostrada con los años de cambios internos, es enormemente importante a la hora de solventar problemas que los organismos más lentos, por su propio funcionamiento, son incapaces de solucionar<sup>601</sup>.

Es por todo ello que el G-20 se convierte en un perfecto ejemplo del margen de acción de un régimen en el marco de los riesgos globales. Y es que su capacidad de acción permanente y la búsqueda común de soluciones de un modo flexible le permiten una rapidez de acción y una versatilidad nada desdeñable. Tiene un poder notable a la hora de introducir elementos en la agenda política global y de emitir posiciones capaces de condicionarla. Incluso, cuando existe consenso sobre los problemas principales que hay en esa agenda, puede intentar solucionarlos.

Sin embargo, se encuentra con problemas serios a la hora de actuar sobre aquellas situaciones sobre las que no hay consensos o cuando, pese a que los actores estén de acuerdo en un problema, las soluciones que se plantean sean contrapuestas. Y muestra problemas a la hora de ser capaz de generar consensos nuevos, debido a que los líderes que asisten al mismo generalmente van con los discursos preparados de antemano y con sus posiciones muy firmes, basadas en sus intereses estatales y no los problemas globales. Por tanto, su capacidad real a la hora de actuar fuera de los consensos iniciales es relativamente limitada, lo cual es un problema importante porque estas suelen ser las situaciones donde más importante es actuar; así, cuando existe un consenso sobre el problema y su respuesta, la voluntad política para solucionarlo es fácil de crear y coordinar y el organismo que lo haga puede ser de muchas clases, siendo el G-20 uno entre muchos que podrían hacerlo.

---

<sup>600</sup> VVAA (2010: 639).

<sup>601</sup> Alexandroff (2010: 7).

Así que, aunque se trate de uno de los regímenes más políticos de todos, sigue siendo víctima de la debilidad del modelo general de los regímenes a la hora de tratar con cuestiones que no sean técnicas. El choque de intereses no encuentra en el interior del G-20 un mecanismo que consiga, de modo eficaz, construir posiciones comunes entre opiniones, intereses e ideologías contrapuestas, lo cual limita enormemente el alcance que el grupo puede tener a la hora de tratar los problemas económicos del conjunto del mundo. Fuera de los juegos en que todo el mundo gane, el G-20 se encuentra demasiado limitado para solucionar los numerosos problemas que plantean situaciones de juegos de suma cero. Y, lamentablemente, en el campo intersocietal, estos suelen ser más frecuentes que aquellos donde todo el mundo sale ganando porque todo cambio tiene un precio.

## 5. Revisión de Riesgos

A la hora de tratar con los riesgos ecológicos, el hecho de que sean un riesgo global que atañe a todos por igual ha ayudado a la hora de crear la conciencia común necesaria en torno al problema. El resultado es que existen varios regímenes intersociales dedicados a la lucha contra los distintos aspectos de los riesgos ecológicos articulados en una red con el resto de elementos intersociales<sup>602</sup>, como es por ejemplo el Foro de Energía y Clima de las Principales Economías lanzado por iniciativa estadounidense tras el fracaso de la ONU en Copenhague en 2009; según Danish<sup>603</sup>, el Protocolo de Kyoto es el punto más avanzado de la lucha intersocietal contra el cambio climático aunque yo tengo mis reservas con respecto a su eficacia, entre otras cosas por la existencia de otros mecanismos que inciden de modo indirecto pero más eficaz como los acuerdos sobre tecnología limpia<sup>604</sup>, y por el hecho de que numerosos Estados no lo han ratificado, destacando Estados Unidos; pero, sobre todo, por los mecanismos de compra-venta de porciones de contaminación que convierten la lucha contra el cambio climático en un mercado más (que, sólo en los tres

---

<sup>602</sup> Danish (2007: 10).

<sup>603</sup> Danish (2007: 11).

<sup>604</sup> Coninck, Fischer, Newell, y Ueno (2008) tratan de ellos desde la perspectiva de los acuerdos intersociales, aunque yo me inclino más por las organizaciones intersociales que por la capacidad negociadora entre Estados.

primeros cuartos de 2006 movió 21,5 mil millones de dólares<sup>605</sup>), lo cual limita la efectividad real del Protocolo<sup>606</sup>.

En cualquier caso, pese a los numerosos regímenes que trabajan sobre los diversos aspectos del cambio climático, un proceso tan global se encuentra con un problema que no se puede solucionar desde el punto de vista de los regímenes: el alcance. O se construyen regímenes inmensos, con las dificultades que ello tiene para su buen funcionamiento como atestigua el Protocolo de Kyoto, o los efectos localizados en áreas concretas son ineficaces a la hora de lidiar con el inmenso proceso del cambio climático en su conjunto.

Aunque existen regímenes sobre la polución que limitan la emisión de gases de efecto invernadero y otros gases contaminantes, lo cierto es que los Estados son muy reacios a la hora de incluirse en ellos. Por un lado porque exigen un prolongado esfuerzo a largo plazo y, por otro, porque requieren limitaciones a los modelos de desarrollo industrial que los otros países que compiten en el mercado pueden no aceptar, de modo que incluirlos haría al Estado menos competitivo<sup>607</sup>. Sin embargo, hay que reconocer que la lucha contra la emisión de gases de efecto invernadero tiene en el Protocolo de Kyoto un protocolo importante que ha sido capaz de construir numerosos mecanismos a la hora de controlar la cantidad de emisiones de cada Estado y sancionar aquellos que incumplen con lo acordado por medio de numerosas invenciones en materia de derecho intersocietal<sup>608</sup>.

Esto se agrava ante el problema que suponen los *free rider*, ya que en los riesgos ecológicos es donde más fácil resulta beneficiarse de los esfuerzos de los demás, sin realmente sacrificarse uno también. Y, debido a la naturaleza sectorial de los regímenes, que engloban sólo a ciertos países cada uno, el resultado es que las facilidades para convertirse en *free rider* son muy grandes y las dificultades y costes de no hacerlos muy bajas.

En el campo del control del uso de la tierra el Protocolo de Kyoto también está activo, en la medida en que el uso de la tierra condiciona la capacidad de los Estados para emitir y absorber gases de efecto invernadero<sup>609</sup>. No es el único existente, ya que hay otros

---

<sup>605</sup> Danish (2007: 15).

<sup>606</sup> Danish (2007: 13).

<sup>607</sup> Danish (2007: 10).

<sup>608</sup> Danish (2007: 14).

<sup>609</sup> Danish (2007: 12).

como el Water Framework Directive creado por la Unión Europea o el Régimen de la Calidad del Agua en los Grandes Lagos entre Estados Unidos y Canadá; hay menos trabajo hecho en el campo de la tierra, en gran medida porque aunque el agua a menudo es compartida por diversos países (muchos ríos circulan por varios Estados, o son fronteras, por ejemplo) la tierra suele ser propiedad de un país u otro según delimiten las fronteras entre ellos, lo cual hace más complicada la injerencia intersocietal; eso no quita que existan grupos como la Asia Soil Conservation Network for the Humid Tropics trabajando en ello.

Es difícil regular por medio de regímenes intersociales los eventos que no han ocurrido, lo cual ha hecho que no se haya abordado desde esta perspectiva los problemas derivados de los eventos de clima extremo.

Sobre la protección de especies de la explotación y la extinción existen diversos regímenes, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción de Flora y Fauna Salvajes, o la Convención sobre Diversidad Biológica.

	<b>Regímenes</b>
<b>Cambio Climático</b>	Si
<b>Polución</b>	Si
<b>Agua y tierra</b>	Si
<b>Clima extremo</b>	No
<b>Sobreexplotación</b>	Si

Los problemas demográficos son complicados de tratar desde una perspectiva intersocietal, incluso mediante de regímenes. Se considera que es un elemento central de la soberanía estatal, no sujeto a las injerencias externas. El resultado es que muchos de los procesos y riesgos demográficos quedan sin tratamiento desde esta perspectiva.

Ese es el caso en el que se encuentran los dos procesos que son centrales para los riesgos demográficos: el envejecimiento y el crecimiento de la población. Aunque ambos son impactados de modo directo por los regímenes intersociales sobre salud y enfermedades, ninguno de ellos es abordado de modo directo por los existentes, ni es probable que se creen regímenes para ello en el futuro porque es algo interno a cada Estado. Se puede decir lo mismo del riesgo que supone el proceso de urbanización y la cuestión de la natalidad y la mortalidad.

Aunque existen regímenes para luchar por la salud de las personas y en contra de las enfermedades, como la Convención Marco para el Control del Tabaco, lo cierto es que la inmensa mayoría de estos son en realidad productos de la actividad de las organizaciones intersociales (especialmente la Organización Mundial de la Salud) o de la sociedad civil global. La Regulación Internacional Sobre Salud de la OMS es probablemente el mejor ejemplo de este tipo de regímenes; por tanto, son un tanto peculiares, en la medida en que no son fruto tanto del acuerdo de los Estados sino de la acción de una organización intersocietal de la que esos países son miembros, por lo que no los incluyo a la hora de analizar la efectividad de los regímenes en el campo de la lucha contra las enfermedades a modo global, sino como parte de la actividad de las organizaciones interestatales (capítulo 6).

Tampoco existen regímenes como tales que regulen los flujos migratorios. La Unión Europea generó uno como consecuencia de su ausencia de fronteras internas pero, al igual que en el caso anterior, es resultado directo del funcionamiento de un bloque regional, no es un modelo de actor real e independiente sino un subproducto. Sin embargo, a diferencia del caso de la salud, sí que existen discusiones y peticiones acerca de la creación de regímenes intersociales de control de las migraciones, con un considerable debate en torno a su necesidad como actor independiente y con una capacidad amplia o incluso global<sup>610</sup>.

Esta aproximación es facilitada por la geografía ya que, en base a la cercanía física, cultural o los medios de transporte, los países que emiten la mayor parte de los migrantes que recibe un país concreto suelen tener su origen en unos pocos Estados específicos (por ejemplo, en el caso de España: América Latina y el Norte de África); esto facilita construir mecanismos que permitan controlar los riesgos demográficos en esos pocos países ya que, aunque el régimen englobe a pocos miembros, se maximiza su impacto al tratarse de los Estados que tienen flujos más fuertes. Así que, aunque no se hayan dado, hay una facilidad importante para que se construyan regímenes en el futuro en este campo, especialmente en combinación con otros elementos como la cooperación al desarrollo que recompense el mayor control migratorio de los países que generan esos flujos de salida hacia esos receptores.

---

<sup>610</sup> Por ejemplo, en el texto que Ghosh (2005) escribe para la UNESCO.

Finalmente, ante la ausencia de los regímenes intersociales en el campo del control de los riesgos demográficos, a nadie le sorprenderá que no existan tampoco a la hora de afrontar los riesgos que plantea el reequilibrio continental de poblaciones a lo largo del mundo. Al fin y al cabo, si no se han conseguido articular regímenes contra los procesos y los riesgos que llevan en esa dirección, cuanto menos van a aparecer en el marco del riesgo-conclusión final que sobreviene a medio-largo plazo.

	<b>Regímenes</b>
<b>Envejecimiento de la población</b>	No
<b>Crecimiento de la población</b>	No
<b>Enfermedades</b>	No
<b>Natalidad y mortalidad</b>	No
<b>Migraciones</b>	No
<b>Urbanización</b>	No
<b>Reequilibrio continental</b>	No

Procediendo con los riesgos culturales, se da una situación muy parecida a la que se encontraba en el caso de los acuerdos. La soberanía estatal y el nacionalismo son barreras muy sólidas contra la intervención desde el campo intersocietal sobre riesgos identitarios como son los culturales, de modo que hay numerosos problemas a la hora de construir regímenes que puedan abordar estos riesgos.

No quiero decir que no exista una dimensión intersocietal con respecto a la educación, sino que esta se articula por medio de la interacción entre Estados por medio del aprendizaje de los demás y la implementación. Pero no a través de regímenes. Y lo mismo podría decirse del resto de riesgos de corte cultural que, por tratarse del modo en que las distintas sociedades conviven con sus diferencias internas, quedan fuera del marco de los regímenes intersociales. Al fin y al cabo, los Estados no quieren leyes y actores externos a ellos mismos que les puedan indicar cómo adoctrinar a sus sociedades, pues esto interferiría seriamente con su capacidad para moldear las voluntades, en su legitimidad y, en definitiva, en su biopoder<sup>611</sup>.

---

<sup>611</sup> Foucault (2003).

	<b>Regímenes</b>
<b>Educación</b>	No
<b>Conflicto cultural global e individualización</b>	No
<b>Ideologías irracionales</b>	No
<b>Neotribalismo</b>	No
<b>Conectividad</b>	No
<b>Diferencia intergeneracional</b>	No
<b>Multiculturalidad y fragmentación</b>	No
<b>Rechazo de la globalización</b>	No

En el campo de la economía los regímenes se han mostrado muy activos, pero con resultados contrapuestos. Esto se debe a que la cooperación en materia económica es una cuestión donde todas las partes involucradas pueden salir ganando, de modo que es más fácil conseguir juntar la voluntad política necesaria para construir regímenes; además, debido a que la economía ya es global hoy en día, no se considera que los Estados sean soberanos exclusivos sobre la misma (aunque estos mantengan mayores o menores poderes internos en términos económicos), sino que esta fluye en flujos mundiales, pasando de un actor a otro. El G-20 cubre bajo su mandato, aunque de forma vaga, la mayor parte de los riesgos de corte económico y la construcción de agendas en torno a ellos.

En términos de la lucha contra la desigualdad, lo cierto es que los regímenes encuentran problemas debido a su alcance limitado. Así, NAFTA (que regula el área de comercio libre entre Estados Unidos, Canadá y México) puede ayudar al desarrollo económico de esos tres países pero, al hacerlo, inevitablemente va a acrecentar la desigualdad con otros Estados que no pertenecen a la misma. El resultado es que los resultados en términos de lucha contra el problema global son ambiguos.

Lo mismo se puede decir del peligro que puede suponer el proceso de competencia intersocietal. Los distintos regímenes, al igual que los acuerdos, no buscan limitar el alcance o los posibles perjuicios que esta competencia puede generar, sino que tratan de dar a los países miembros unas posiciones más ventajosas en esa lucha. Esta parcialidad es, precisamente, una de las razones que llevaron a la sustitución de las Rondas GATT por la Organización Mundial de Comercio, capaz de establecer mecanismos y reglas globales que tratasen de controlar esa competencia.

Sobre la cuestión de las infraestructuras hay numerosos regímenes, no en vano se podría considerar que incluso los más antiguos realmente caerían en esta categoría. La

Comisión Central para la Navegación del Rin, por ejemplo, transforma el río en una infraestructura: una autopista acuática. Las infraestructuras que requieren una coordinación con los países colindantes para sacarles el máximo partido, necesitan protocolos y organismos comunes para regular el flujo de personas e información. Cuando los flujos son globales hacen falta organizaciones intersociales, pero cuando el alcance no es tan amplio los regímenes son perfectamente capaces de manejar y regular las infraestructuras comunes, como muestra el caso del Rin.

Las economías emergentes se están articulando con sus propios regímenes, como las Cumbres de Jefes de Estado de los BRICS, que en cierta medida puede actuar como un espacio de respuesta al G-20. Sin embargo, por la misma razón que el G-20, el impacto de este modelo no necesariamente es claro sino que contribuye al desarrollo de esos países dentro del marco de conflicto por la hegemonía económica global. De modo que sus efectos son ambiguos, pudiendo eliminar algunos riesgos de las economías emergentes pero fomentando otros a través de una mayor competencia.

El G-20 puede trabajar sobre el riesgo que suponen los tres tipos de Estado desde la perspectiva económica. Esto se debe a que las principales potencias en cada uno de los tres tipos de Estado se encuentran representadas en el interior del mismo: China como perfecto ejemplo de país productor de *hardware*, India como ejemplo de los productores de *software* y Rusia como productora de materias primas. Así que, aunque el objetivo del G-20 no sea directamente buscar políticas que reduzcan el riesgo fruto de la especialización en uno de los tres, el hecho de que esos modelos tengan voces destacadas hablando en el interior del G-20 y defendiendo esos intereses hace que, al menos parcialmente, esos riesgos sean abordados.

La cuestión de la regulación ha sido abordada desde la perspectiva de los regímenes intersociales, como muestran los mensajes que se dan desde el G-20 o las políticas implantadas en el interior de NAFTA.

La política fiscal es parte de la política económica estatal y una de las principales herramientas económicas de un Estado, de modo que no se articula en conjunto con otros países por medio de regímenes. En la misma situación se encuentran los riesgos de inflación y deflación, íntimamente unidos al control de la política monetaria que es vital para el Estado; ha habido algún régimen en este sentido, como los dos primeros intentos



de crear una moneda común europea, pero sus resultados no han sido positivos y se inscriben siempre dentro de modelos de integración mayores. Se puede señalar lo mismo con respecto a los problemas de liquidez, ya que los regímenes existentes que pretendían intervenir al respecto, como el de Bretton Woods, eran parte de organizaciones más grandes (el FMI en ese caso), lo cual los convierte en regímenes híbridos; a la larga, la mayor parte han fracasado, al ser la cuestión de la liquidez una de las piezas centrales del sistema monetarios y económico global, un trozo que no puede ser separado del resto y continuar funcionando adecuadamente, como ha mostrado la crisis que asola la Unión Europea desde 2008 y que está costando tanto tratar precisamente porque parte del modelo económico es regional y parte sigue anclado en lo estatal.

Tampoco hay regímenes que regulen el mercado de trabajo. Se podría argumentar que sí existen, por ejemplo la Maritime Labour Convention, pero en realidad son subproductos directos de organizaciones intersociales (en ese caso, la Organización Mundial del Trabajo) no actores como el resto de los contemplados en este capítulo.

La incultura financiera no se ve tratada desde el punto de vista de los regímenes intersociales, por la misma razón que estos no tratan el resto de problemas derivados de la cultura y la educación. Tampoco abordan la cuestión del neoliberalismo y los *shocks*, porque las ideologías raramente tienen cabida en el ámbito de la regulación intersocietal, como ocurre con el nacionalismo o las religiones.

Tampoco tienen cabida realmente los regímenes sobre controles comunes de precios, habida cuenta de que estos evolucionan normalmente por la interacción de los mercados. Podría limitarse o controlarse la intervención estatal en los mismos, pero esto suele ocurrir únicamente en el marco de organizaciones más grandes capaces de imponer medidas que los Estados miembros no querrían aceptar, pues ningún país está dispuesto, en principio, a ver limitada su política económica.

No existen regímenes tampoco que aborden las dos consecuencias que traen consigo los riesgos económicos. La inviabilidad del Estado de Bienestar es cuestión de política interna de cada país y cómo este haya organizado su modelo económico y fiscal; por su lado, el fracaso del sistema financiero es demasiado global como para que pueda ser abordado por un régimen con un número limitado de miembros.

	<b>Regímenes</b>
<b>Desigualdad económica</b>	Ambiguo
<b>Competencia intersocietal</b>	Ambiguo
<b>Desequilibrios fiscales</b>	No
<b>Mercado de trabajo</b>	No
<b>Infraestructuras</b>	Si
<b>Incultura financiera</b>	No
<b>Shocks y neoliberalismo</b>	No
<b>Economías emergentes</b>	Ambiguo
<b>Inflación y deflación</b>	No
<b>Volatilidad de los precios</b>	No
<b>Tres tipos de Economías</b>	Parte
<b>Regulación</b>	Si
<b>Crisis de liquidez</b>	No
<b>Inviabilidad del Estado de Bienestar</b>	No
<b>Fracaso del sistema financiero</b>	No

Los regímenes, al igual que los acuerdos intersociales, se benefician de que el número de países capaces de avanzar los límites de la ciencia y la tecnología son pocos. De modo que ponerlos de acuerdo puede tener un impacto global que a los regímenes les cuesta alcanzar normalmente, siendo un campo así en el que pueden ser especialmente efectivos.

Hoy por hoy no hay ninguno que aborde cualquiera de los dos procesos principales que sustentan el resto de riesgos tecnológicos. No existe un régimen que trate el problema de la falta de información y crear medios de asegurar la veracidad de la misma, como tampoco los hay que regulen la velocidad de avance y desarrollo de la ciencia. Lo primero entra de lleno en espacios complicados de regular por las múltiples interpretaciones que tienen, como la libertad de expresión o la censura, así como en la parte de educación y cultura que, como expuse antes, es muy difícil de abordar desde los regímenes intersociales; lo segundo es parte de la competencia entre Estados por el poder y ninguno de ellos va a retrasarse innecesariamente.

El robo de datos y los demás crímenes *online* sí que se ven abordados desde una perspectiva de los regímenes intersociales. Es cierto que destaca prácticamente en solitario la Convención del Consejo de Europa sobre Cibercrimen y su comité regulador, pero constituye una plataforma muy amplia que ha ido consiguiendo ganarse la adherencia

de distintos países y desarrollar su labor, ampliando el debate y creando espacios de cooperación sobre este riesgo.

También hay trabajo sobre los problemas que suponen las tecnologías civiles existentes. La Convención Basel sirve para controlar la disposición intersocietal de los desechos peligrosos producto de estas tecnologías, por ejemplo. Sin embargo, es un ámbito complicado para intervenir por las dificultades que supone la definición de "peligroso", que depende de cada sociedad. Así, algunas pueden considerar amenazantes ciertas tecnologías que causan daños medioambientales, mientras que otras que no valoren tanto sus ecosistemas pueden no considerarlas dañinas. Así que, aunque es un campo donde hay trabajo hecho, normalmente se congrega alrededor de las tecnologías civiles más inequívocamente peligrosas, mientras que otras muchas pasan desapercibidas.

Los retos que plantea la propiedad intelectual están inscritos en una escala global, donde los países con mayor desarrollo tecnológico tratan de asegurarse de que los demás paguen por usar sus patentes. Esto hace que el modelo de régimen sea poco eficaz para tratar este riesgo, ya que los Estados que suponen un riesgo por no respetar la propiedad intelectual ortodoxa no se incluyen en los regímenes que la regulan, o los ignoran. A mayores, tampoco los regímenes están buscando poner al día los derechos de propiedad intelectual y adecuarlos a los tiempos cambiantes en los que se encuentran insertos, de modo que tampoco abordan esa cara del desafío.

En el campo de la protección cibernética contra los ciberataques y cibercrímenes existe actividad en los regímenes intersociales, por ejemplo el Meridian Process. Este, que abre su campo de acción a todos los problemas de infraestructura y los países que quieran participar, centra su actividad en tratar de construir mecanismos de cooperación y trabajo conjunto en torno a los problemas de ciberseguridad que puedan tener sus miembros. Sin embargo, la oposición de Estados Unidos a negociar intersocietalmente los distintos aspectos de la seguridad y, en especial, de la ciberguerra (política que está cambiando bajo la administración de Obama<sup>612</sup>) están complicando las posibilidades de desarrollo de la lucha contra estos riesgos desde los regímenes (fuertemente dependientes de los Estados) y dejándolo en mayor medida en agentes dotados de mayor independencia como la sociedad civil o las organizaciones intersociales de diverso corte.

---

<sup>612</sup> National Research Council (2010: 189).

Las armas de destrucción masiva han sido abordadas desde la perspectiva de los regímenes, aunque en la mayor parte de los casos son políticas que normalmente se acuerdan en el marco de las organizaciones intersociales o de acuerdos directos entre países. Pero sí que hay regímenes como la Convención de Armas Biológicas y de Toxinas, con su sistema de información actualizado vía su web; también se puede listar otros ejemplos como el Grupo de Australia para armonizar armas biológicas y químicas, o el Régimen de Control de Tecnología de Misiles.

El campo de las tecnologías de la seguridad no se ha tratado porque, en buena medida, no se considera que estas realmente supongan un riesgo. A mayores, el hecho de que cada una sirva a los intereses sociales de cada Estado (políticos, económicos, etc.) y que refleje el consenso social sobre los valores de la misma se traduce en la arena intersocietal en que existen muy diferentes formas de entender los límites que puede suponer la pérdida de intimidad, el cambio en los paradigmas de seguridad, etc. Y al ser consensos que nacen desde abajo, desde la sociedad y su forma de usar la tecnología, resultan complicados de negociar entre líderes intersociales.

El problema de la legislabilidad tampoco ha sido abordado, en la medida en que los regímenes no suelen ser capaces de construir legislación intersocietal. Los que han ido creando mecanismos de armonización y formas de entender los riesgos tecnológicos de manera similar, han podido ayudar a que este campo sea legible con mayor facilidad en el futuro, pero sigue siendo una aproximación que les queda grande por su propia naturaleza sectorial.

Finalmente, el último riesgo tampoco es abordable desde la perspectiva de los regímenes. Así, las tecnologías civiles futuras, todavía aún en vías de ser inventadas, no se pueden controlar con regímenes que funcionen sobre el mundo actual, de modo que se encuentran fuera de este campo de acción.

Por las mismas razones, las dos conclusiones posibles a los riesgos tecnológicos, el fallo crítico en los sistemas y la construcción de una sociedad sobre nuevos preceptos y valores, se encuentran más allá de la capacidad de los regímenes, contruidos para ayudar intersocietalmente a las sociedades actuales.

	<b>Regímenes</b>
<b>Desinformación</b>	No
<b>Velocidad de la ciencia</b>	No
<b>Robo de datos</b>	Si
<b>Tecnologías civiles existentes</b>	Parte
<b>Propiedad intelectual</b>	No
<b>Ciberataques</b>	Parte
<b>Tecnologías de seguridad</b>	No
<b>Armas de destrucción masiva</b>	Si
<b>Legislabilidad</b>	No
<b>Tecnologías civiles futuras</b>	No
<b>Fallo crítico en los sistemas</b>	No
<b>Sociedad sobre nuevos preceptos</b>	No

Finalmente, llegan los riesgos de corte político. Así, el primer proceso se encuentra de lleno en el código genético de todos los regímenes que existen. En la medida en que los regímenes se construyen *hoy* para la sociedad intersocietal tal y como está configurada *ahora*, todos ellos resultan defensores de distintos aspectos del *status quo*. Es el cambio lo que resulta una debilidad suya, no defender aquellos puntos sobre los que hay un consenso actual. Al hacerlo, los regímenes tienen un claro impacto, pero uno ambiguo: al darle fuerza al equilibrio actual debilitan las posibilidades del cambio, aquel que supone nuevos riesgos pero también aquel que podría traer nuevas soluciones. Sin embargo, precisamente por su flexibilidad y rapidez de modificación, los regímenes son los que más fácilmente se pueden adaptar a los cambios sociales en el campo intersocietal, ajustándose así a los *status quo* cambiantes.

Sobre el cortoplacismo, sin embargo, no tienen capacidad de acción. Es un proceso que surge de cómo están construidas las democracias actuales y sus partidos, donde únicamente importa salir vencedor en la siguiente elección y estas siempre están a la vuelta de la esquina. Al ser así, los regímenes no tienen capacidad de intervención porque es un riesgo global que se extiende desde cada una de las localidades (Estados) de modo independiente, e ingerir desde la arena intersocietal en el funcionamiento político interno de cada país se considera una seria violación de la soberanía. Por lo cual, los regímenes no tienen capacidad de trabajo en ese campo.

Existen regímenes intersociales que aborden la cuestión del terrorismo. El G-8, por ejemplo, fundó el Grupo de Acción Contra el Terrorismo en 2003; otro ejemplo es el

Global Counterterrorism Forum. La existencia de estos no es sorprendente y es respuesta al alzamiento en importancia del terrorismo global, puesto en primera plana a partir del 11 de Septiembre de 2001, que requiere una acción mundial que se convirtió en el centro de la agenda política intersocietal durante muchos años a partir de ese atentado y que hoy en día sigue siendo una amenaza muy seria en zonas muy amplias del planeta, como Oriente Medio, África y Asia. Es un campo donde la cooperación interestatal es beneficiosa para todas las partes implicadas, lo cual facilita que se alcancen posiciones comunes.

El aislamiento de la globalización no se puede decir que tenga regímenes específicos para combatirlo, pero en el fondo todos lo hacen. En la medida en que sirven para generar voluntad política común y acción intersocietal conjunta, sirven para reforzar la vinculación de cada Estado con el resto y, al hacerlo, alejan la posibilidad de que este se aisle de la globalización. Por supuesto, no la anulan, pero la dificultan. Todo esto se puede aplicar, sin lugar a dudas, al caso del riesgo que supone el fracaso de la diplomacia, ya que todo régimen es muestra de la salud de la misma y refuerza los intercambios diplomáticos en el interior del mismo como fruto de su funcionamiento habitual.

La otra cara de la moneda son los riesgos que suponen los tres modelos de Estado (premoderno, moderno y postmoderno), donde no existen regímenes dedicados a abordar las dificultades intrínsecas a cada uno. Aunque todos tienen un impacto sobre la estabilidad de un Estado que participe en el mismo, pudiendo acercarlo o alejarlo del modelo fallido y haciendo que esté más dispuesto a ceder soberanía o no, lo cierto es que ninguno se centra en esto de manera dedicada y los efectos en la constitución política interna de un Estado siempre son de un alcance menor al de otros modelos.

De modo similar, tampoco hay regímenes que controlen la guerra y la paz. Esto cae de lleno dentro del mandato de la ONU y otras organizaciones, los regímenes suelen resultar demasiado laxos y faltos de fuerza propia como para intervenir. Tienen un impacto sobre control de armas, o extensión de armas de destrucción masiva, pero no condicionan ni de modo directo ni como función principal la declaración de una guerra o el mantenimiento de una paz.

Tampoco se ha trabajado sobre la cuestión del crimen organizado desde el punto de vista de los regímenes. La razón principal de esto es que esta actividad ya se encuentra abordada de forma muy sólida por numerosas organizaciones intersociales, que usan su

mayor capacidad para construir actores capaces de perseguir globalmente el crimen o, al menos, intentarlo (como la Interpol). Los regímenes, fuertemente vinculados y dependientes de los Estados, se encuentran en cambio con problemas para actuar contra el crimen a escala planetaria, así como para construir mecanismos capaces de vigilar y controlar en el interior de sus áreas debido a que los regímenes suelen ser débiles y frágiles desde una perspectiva de organización y escala interna.

Los últimos tres riesgos tampoco han sido abordados, por la misma razón en los tres casos: aunque son riesgos de escala global, su origen es local, asentado en los sistemas políticos de cada uno de los Estados. Incluso, en el caso de la tecnocracia, los regímenes pueden resultar ambiguos y contraproducentes, al constituirse como organismos de acción global pero cuyos líderes no han sido elegidos, sino que son figuras escogidas por los miembros del régimen a la hora de manejarlo, sin mediar elección alguna. Por su parte, la crisis de liderazgo y el desapego de lo público son elementos internos a cada país, aunque tengan una enorme proyección global, lo cual queda fuera del margen de acción de los regímenes precisamente por la soberanía sobre la que se construye el modelo de Estado moderno.

Con lo cual llegan las tres conclusiones donde, como ha sido la tónica general en los casos anteriores, los regímenes no tienen mucha capacidad de acción al no ser elementos del presente directo sino del futuro posible. Es inequívoco, sin embargo, que el papel que juegan en el éxito o fracaso de la gobernanza global, pero ninguno aborda directamente esta cuestión sino que los muchos regímenes existentes colaboran o perjudican a la gobernanza a través de sus acciones en cada uno de los sectores que abarcan. Y, el resultado es, cuanto menos, ambiguo. Pueden servir por un lado para poner al día, actualizar e intervenir rápidamente, dándole una necesaria agilidad a una comunidad intersocietal enormemente lenta; pero, por otro lado, sus solapamientos y conflictos sectoriales pueden causar problemas en el ámbito intersocietal, perjudicando y dañando así a la gobernanza en su conjunto.

Sobre las luchas intersociales se puede decir lo mismo. Ningún régimen las aborda directamente, pero en la lucha por la hegemonía global los Estados los usan como lugares donde defender y progresar en sus planes de desarrollo. Así que, si bien pueden colaborar para buscar medios pacíficos de resolución de conflictos y de construcción en

conjunto, al mismo tiempo los regímenes pueden ser usados para potenciar ese enfrentamiento, al convertirse en armas diplomáticas a disposición de los Estados que los forman en su lucha contra aquellos que no están involucrados. De hecho, es precisamente esto lo que dificulta a menudo la formación de regímenes, ya que sólo resultan vinculantes para los países que los componen, de modo que las limitaciones que aceptan al formar parte no atan a los Estados del exterior de los mismos, dejando a aquellos que podrían querer crearlos en una posición de desventaja frente a sus rivales del exterior.

Finalmente, ningún régimen como tal se dedica a la legitimidad del sistema. Aunque puedan servir para legitimarlo y darle voz, por ejemplo el G-20 como voz de un capitalismo de corte neoliberal, su acción es demasiado débil sobre las poblaciones civiles como para tener un impacto claro en la legitimidad del sistema. Así, pueden intervenir en los debates aportando argumentos o fijando nuevos elementos en la agenda de discusión pero, normalmente, a la hora de ser las voces principales que legitimen o no un sistema, suelen dejar las posiciones preferentes a otros actores (organizaciones, gobiernos estatales, sociedad civil...).

	<b>Regímenes</b>
<i>Status quo</i>	Ambiguo
<b>Cortoplacismo</b>	No
<b>Terrorismo</b>	Si
<b>Aislamiento de la globalización</b>	Si
<b>Diplomacia</b>	Si
<b>Tres tipos de Estado</b>	No
<b>Guerra, paz y seguridad</b>	No
<b>Crimen organizado</b>	No
<b>Tecnocracia</b>	Ambiguo
<b>Liderazgo</b>	No
<b>Desapego de lo público</b>	No
<b>Fracaso de la gobernanza global</b>	Ambiguo
<b>Luchas intersociales</b>	Ambiguo
<b>Deslegitimación del sistema</b>	Parte

## 6. Conclusiones

La conclusión inevitable con respecto a la inserción de los regímenes dentro del marco de la lucha global contra los riesgos es que son una herramienta útil pero de segundo orden. Frente a la capacidad de construir organismos de acción más grandes y globales



propios de las organizaciones intersociales y la capacidad de penetración e impacto de los bloques regionales, los regímenes palidecen en amplitud de acción.

Su labor a la hora de marcar agendas y construir debates es importante; igualmente, su capacidad para monitorizar que se cumpla lo pactado los convierte en un útil desarrollo del modelo de acuerdo intersocietal, al que suponen un paso adelante al constituirse como unidades de arbitraje y control para comprobar si los acuerdos son cumplidos por las partes y, en ocasiones, sancionar en aquellos momentos en que no es así.

Si a esto se le une su flexibilidad, adaptabilidad, capacidad de formar consensos dentro de los grupos de países de mentalidad afín y la facilidad para ser reformados, se convierten en un necesario añadido a la red global de toma de decisiones y gobernanza. Esta puede usarlos como campo de pruebas de nuevos modelos para organizaciones intersociales, para iniciar debates y ver cómo reaccionan las opiniones públicas y como medios para ir cristalizando y asegurando los consensos que se van generando.

Son, por tanto, una figura dependiente de los Estados que los forman, pero a la vez también un engranaje útil de la máquina más grande que es la gobernanza global. Y es que, muchas veces, son resultado de las negociaciones entre países en el interior de organizaciones intersociales, que los usan para ir consolidando opiniones, códigos de valores, etc. que luego serán velados desde el interior de la misma organización. Se convierten así en espacios de creación de legalidades intersociales conjuntas y de fortalecimiento de la interdependencia, lo cual potencia la globalización y la emancipación del campo intersocietal y dota a los organismos de la gobernanza global de herramientas para poder combatir de modo efectivo a los riesgos globales.

Sin embargo, precisamente por su naturaleza actual, flexible y vinculada a los Estados, se encuentran atados al presente y al modelo de equilibrio de poderes y de relación entre países que dio lugar a cada uno de ellos. Eso los hace enormemente ineficaces a la hora de tratar con los riesgos más vinculados a las políticas estatales (demográficos y culturales), debido a que ese equilibrio de poderes confirma la soberanía estatal como inviolable, colocando este valor como uno de los principales del ordenamiento intersocietal en su conjunto.

Este bloqueo se nota en muchas áreas; en otros ámbitos, sin embargo, es más notoria la barrera que supone el hecho de que los regímenes son hijos del presente, con

poca capacidad de predicción y acción sobre el futuro sobre el que aún no se han creado los consensos de opinión necesarios. Esto se nota a la hora de valorar su falta de efectividad a la hora de lidiar con los riesgos tecnológicos, especialmente.

Finalmente, al ser consolidaciones de las fuerzas e intereses de los Estados que los forman, los regímenes se convierten en medios muy ambiguos de intervención global. Pueden potenciar los riesgos estratégicos, especialmente en el campo político y económico, debido a que los Estados a menudo los usan como palancas para tener más fuerza y capacidad de intervención global, reforzando su posición de poder y su lucha por la hegemonía o la importancia global.

Por todo lo cual, en el caso donde se muestran más eficaces es, sin duda, en la lucha contra el cambio climático; es un campo cuyos efectos se notan de modo inmediato y donde los ganadores pueden ser muchos pese al riesgo de *free riders*, de modo que es más fácil construir las voluntades comunes necesarias para intervenir.

	<b>Si-No</b>	<b>Ambiguo</b>	<b>Parte</b>
<b>Ecológicos</b>	4-1	0	0
<b>Demográficos</b>	0-7	0	0
<b>Culturales</b>	0-7	0	0
<b>Económicos</b>	2-9	3	1
<b>Tecnológicos</b>	2-8	0	2
<b>Políticos</b>	3-6	4	1
<b>Total</b>	11-38	7	4

La conclusión es que sí son útiles a la hora de afrontar determinados riesgos globales pero, en conjunto, resultan una herramienta demasiado controvertida para actuar sobre la mayor parte de ellos y pueden servir también como modo de consolidar los conflictos entre Estados. Por ello, los regímenes necesitan sin duda de los marcos mayores que son capaces de construir las organizaciones intersociales y los bloques regionales, que definen los conjuntos de normas y leyes bajo las cuales es más fácil construir visiones comunes que lleven a regímenes concretos. Pero es en la medida en que esas organizaciones más grandes pueden servir como verdadero lugar de construcción de los pilares de una sociedad intersocietal eficaz, que los regímenes pueden ocupar su lugar tapando los huecos o abordando sectorialmente aquellos asuntos en torno a los que, en un

momento dado, es imposible alcanzar un acuerdo global pero sí es posible ir alcanzando acuerdos entre países con visiones similares.

## **Capítulo 6: Organizaciones Intersociales**

Desde su aparición, han sido la piedra angular que ha transformado las relaciones intersociales como existían anteriormente y han posibilitado la emergencia del campo como espacio independiente. No son las únicas responsables, pero sí han marcado un antes y un después. Con todo esto dicho, ¿qué entiendo por una organización intersocietal? Tomando la definición del Diccionario de Sociología:

*“Son asociaciones de Estados establecidas por acuerdo de sus miembros y dotadas de órganos permanentes que persiguen intereses comunes. (...) Se puede hacer una clasificación de las innumerables organizaciones internacionales gubernamentales (más de cuatrocientas) atendiendo a criterios geográficos en organizaciones universales (ONU), continentales (Organización de la Unidad Africana) o regionales (Potto Andino). Otra forma de clasificarlas puede ser por su actividad desempeñada: organizaciones de acción general (ONU), militares (OTAN), económicas (FMI), técnicas (Organización Internacional de las Comunicaciones), o científicas (Organización Europea de Investigación Nuclear).”*<sup>613</sup>

Esta definición enfatiza el aspecto de la permanencia de los órganos y sus intereses defendidos. Elementos que yo considero que también son propios de los regímenes intersociales. El principal punto de diferencia con estos es la escala. Si se traza una línea, hay una progresión clara en el aumento de la complejidad desde los acuerdos intersociales, pasando a los regímenes, de estos a las organizaciones, para finalmente llegar a los bloques regionales. Pero esta diferencia de escala no es sólo una cuestión cuantitativa (número de personas trabajando en su interior, cantidad de recursos que reciben, etc.) sino que impone un salto cualitativo en el ordenamiento y su funcionamiento.

Al aumentar su capacidad propia y recursos, las organizaciones se transforman en actores independientes con verdadera capacidad de acción al margen de sus Estados

---

<sup>613</sup> Uña Juárez y Hernández Sánchez (2004: 1031).

miembros. En este sentido, es importantísima la aparición de una sede física permanente donde trabajar y crear una identidad propia, así como la creación de cargos como el Secretario General, que permiten que empiecen a actuar por si mismas y las dotan de figuras visibles públicamente, independientes de los países.

Estos cambios en cantidad y en profundidad son los que hacen que la organización se independice de los Estados que la forman para convertirse en actor completo. Lo cual no implica que los países de su interior no sean influyentes para nada sobre la misma; al contrario, comprender el papel de los gobiernos en su interior es primordial para entender el funcionamiento de cualquier organización. Sin embargo, su forma de actuar cambia por completo por el marco interpretativo y de funcionamiento que suponen las organizaciones.

Todo esto les da un rango de acción bastante amplio, tanto a nivel espacial como en términos de funciones y organización, que se encuentra más allá de la suma de las capacidades de los Estados que las componen. Tienen su propio alcance, fruto de sus órganos y su actividad, que puede incluso ir en contra de uno o más de los países que las integran. Además, su proyección y funcionamiento permanente y constante les permite poner en marcha planes a medio y largo plazo, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, dándoles una capacidad de acción estructural a menudo mayor que aquella que tienen los gobiernos, atados al cortoplacismo (como muestran los cambios en la estructura económica fruto de intervenciones del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo).

El resultado es que las organizaciones intersociales son actores propios, de una naturaleza básicamente sólida. Son creadas por medio de tratados constitutivos, que son acuerdos entre países que tienen rango de derecho intersocietal y, por tanto, crean obligaciones jurídicas para las partes implicadas<sup>614</sup>. Este se centra únicamente en el funcionamiento, objetivos, medios... que corresponden a la organización que con su firma se constituye. El funcionamiento real de la misma, sin embargo, será fruto de la actividad en su interior, de sus procesos de decisión conjunta, de los organismos que cree para llevar adelante ese tratado y aquellos que establezcan al margen del mismo.

Por todo esto, son lentas al cambio, ya que requiere modificar los tratados con los que se fundó la organización; esto siempre lleva a conflictos de intereses por las nuevas

---

<sup>614</sup> Dastis (2005: 365 y 366) para “tratado” y “tratado fundacional”.

cuotas de poder o al establecimiento de estructuras nuevas al margen del tratado; son también lentas para actuar, especialmente las más grandes, porque hay que seguir procedimientos y pasos más estructurados, con su propia burocracia y personal. Pero, a cambio, son los cimientos del orden intersocietal, los actores con la mayor cantidad de recursos colectivos asignados y, normalmente, la mayor legitimidad.

## 1. Cambio Epistémico

Las organizaciones intersociales son un producto del siglo XX, hijas de la globalización creciente desde el siglo XVII que se combinaba con una mayor interdependencia. Pero fruto también de la muerte masiva que vino con el comienzo de ese siglo. Así, la primera organización intersocietal de verdad fue la fallida Sociedad de Naciones, cuyo objetivo era evitar que se repitiese la debacle brutal de la Gran Guerra. Se esperaba así que, con su aparición en 1919, se hiciese verdad aquello de que aquella había sido *"la guerra que acabase con todas las guerras"*.

No lo fue, y la Sociedad de Naciones fue incapaz de evitar que el derramamiento de sangre de la II Guerra Mundial hiciese palidecer al de la primera. Millones de muertos después, los Estados victoriosos se sentaron juntos en Yalta y Potsdam para crear un nuevo orden mundial que evitase que estallase una tercera, consagrando de paso la importancia global de esos países. Así nació la ONU, de entre la sangre de los muertos y el poder de los victoriosos pero, sobre todo, del terror a que se repitiese la atrocidad.

Sin embargo, hay que señalar que las innovaciones de este calibre nunca son producto de las decisiones de unos pocos líderes. En este caso, la aparición de la Sociedad de Naciones primero y de la ONU después responde a un cambio en la episteme<sup>615</sup> global. La sociedad estaba viendo cómo cambiaban la forma de entender las relaciones intersociales y la forma de llevarlas a cabo; habían aparecido ya los primeros regímenes, los encuentros habituales de los líderes cara a cara, los medios de comunicación masivos y cada vez más globales...

---

<sup>615</sup> Episteme en el sentido de Foucault (1985), como conjunto de ideas y valores producto de una sociedad pero que, al mismo tiempo, producen las identidades y conciencias del interior de la misma en un periodo dado.

La creación de la ONU consagra esos cambios y los dota de visibilidad y permanencia. El cambio epistémico que se estaba operando sobre las mentes de las personas se hizo de pronto sólido por medio de un tratado y unas instituciones que cobraban existencia. Y, al hacerlo, el campo intersocietal se independizó de modo real y palpable, convirtiéndose en su propia esfera de poder y acción política.

El resultado es que las dos guerras mundiales funcionaron como catalizadoras de un proceso mucho más profundo y que llevaba mucho más tiempo en gestación. Hicieron violenta y palpablemente visibles las necesidades nuevas que planteaba el mundo y las atrocidades a las que podían llegar los Estados cuando buscaban la confrontación y la dominación más que la colaboración.

A partir de entonces, abierta la veda a un nuevo tipo de organización del campo intersocietal, los cambios y las nuevas organizaciones se sucedieron. Nacen el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la Organización de Países Exportadores de Petróleo, la Organización Mundial de la Salud, etc. Todas ellas como respuesta a la necesidad de articular ese nuevo orden mundial que consagró la creación de la ONU, que planteaba nuevas necesidades y retos.

Algunas de estas organizaciones fracasarán en su objetivo (por ejemplo, el FMI y su relación con el fallido modelo de Bretton Woods), otras verán que el cambio de los tiempos invalida sus misiones originales (como la OTAN tras el final de la Guerra Fría), pero todas han permanecido en el tiempo, reformándose y actualizándose a los cambios porque, una vez creadas, cada una de ellas cogió vida propia y, con ella, su propio "*instinto*" de autoconservación. Lo cual, inevitablemente, ha demostrado que (en contra de lo que afirman los realistas como Mearshimer), las organizaciones intersociales pueden importar, algunas incluso mucho<sup>616</sup>, especialmente cuando se dan las situaciones de poder y equilibrios necesarios<sup>617</sup> para otorgarles cierto margen de acción.

Por todo ello, por mucho que los realistas afirmen (con algo de acierto) que las organizaciones intersociales son reflejos de las estructuras de poder estatales que las

---

<sup>616</sup> Keohane y Martin (1995: 40).

<sup>617</sup> Keohane y Martin (1995: 42).

crean<sup>618</sup>, una vez en existencia las dinámicas de las organizaciones son mucho más complejas que ese equilibrio inicial. Al tomar su propia independencia y vida, van negociando y discutiendo en su interior cómo adaptarse a las situaciones cambiantes de poder y necesidades en el mundo y cómo afrontar los retos que caen dentro de sus competencias. El resultado es que, con el paso del tiempo, las organizaciones se alejan cada vez más de esa idea inicial y van desarrollando su propia cultura interna, su forma de hacer las cosas y de entender el mundo dentro y fuera de las mismas<sup>619</sup>. Por tanto, la conclusión es que son capaces, en ciertas circunstancias y momentos, de actuar de modo independiente a los intereses de los Estados que las componen, a veces incluso de aquellos más poderosos.

Sin embargo, el cambio en la episteme está lejos de haber terminado, siendo la aparición de las organizaciones el pilar fundamental sobre el que se sostienen los desarrollos que han venido después. La aparición de un derecho intersocietal velado por organizaciones específicas y globales (como el Tribunal Penal Internacional), de conjuntos de valores codificados para todos (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos), de nuevos debates y necesidades (como la democratización del campo intersocietal), etc. es precisamente el reflejo de todos los cambios que hace falta introducir en la forma de funcionamiento antigua, para que se adecue a los tiempos actuales y a las dificultades que plantean los venideros.

Y es que la existencia de todas estas organizaciones se convierte no sólo en la demostración de un cambio en la forma de entender las relaciones entre Estados, la globalización, etc. sino que se constituyen como los pilares para construir una nueva forma de hacer las cosas. Con su capacidad de acción independiente, la potestad para crear normas y reglas vinculantes para los miembros en los ámbitos que cubren, así como para hacer que se cumplan (por medio de controles, sanciones, presiones, préstamos, etc.), las organizaciones intersociales son el sustento del orden intersocietal emergente y marcan las reglas de juego para todos los demás actores, que encajan en el marco que ellas crean<sup>620</sup>.

---

<sup>618</sup> Mearshimer (1994: 7).

<sup>619</sup> Hadwen y Kaufmann (1967) lo muestran claramente para el caso de la ONU.

<sup>620</sup> Fukuyama (2006a) muestra la dependencia de los regímenes con respecto a las organizaciones.



Es por esto que, en el campo intersocietal, las organizaciones se han convertido en el actor central del drama, los protagonistas que, con sus éxitos y fracasos, condicionan el devenir de la Historia. Y son también las madres de la gobernanza global como conjunto.

## **2. Pequeños Gigantes en Acción**

El funcionamiento de cada organización intersocietal, en teoría, es diferente y viene determinado por los estatutos, organismos y prácticas codificadas en sus tratados fundacionales y en sus reglamentos de funcionamiento. Así, la existencia de un organismo como el Consejo de Seguridad en la ONU, con su mecanismo de voto, de veto, de países permanentes y temporales es algo que existe en el tratado fundacional y que ha sido revisado y actualizado con el tiempo.

De este modo, el conjunto del funcionamiento de una organización intersocietal tiene ciertos paralelismos con el de un Estado: su tratado fundacional cumple un papel similar al de una Constitución, sus reglamentos y normas internas se convierte en las leyes, y los Estados miembros son sus ciudadanos. Obviamente, es un paralelismo que hay que tomar con algo más que un grano de sal, pero ilustra en buena medida cómo la construcción de las organizaciones intersociales a menudo es reflejo de los modelos que se han ido desarrollando en otros ámbitos (como el modelo estatal) y a menudo eso lleva a que muchos de los debates se entiendan en estos términos (como el continuo debate por democratizar las instituciones globales).

Además, pone de relieve un elemento importante del funcionamiento de las organizaciones: precisamente toda esta articulación de normativas, tratados fundacionales, etc. es lo que hace que la organización sea sólida y lenta para cambiar. Es posible modificar las organizaciones, pero siempre requiere nuevos equilibrios de poder, lo cual implica ganadores y perdedores. En la medida en que los que tienen el control en la institución deben hacer hueco a nuevos actores emergentes, es necesario que acepten ver su poder reducido, lo cual dificulta enormemente las labores de puesta al día. Los numerosos debates en torno a la actualización del Fondo Monetario Internacional y su política de representación y cuotas llevada adelante con la Estrategia a Medio Plazo es un buen ejemplo de esto.

Pero no sólo es laboriosa para modificarse, sino que a menudo puede ser lenta a la hora de actuar porque hay que construir consensos, seguir los procedimientos, etc. Esto permite crear un buen debate en torno a la cuestión, pero dificulta la eficacia de las organizaciones a la hora de intervenir en situaciones apremiantes. El caso de la intervención en Libia en 2011, por ejemplo, muestra cómo la ONU necesitó numerosos días de debate antes de actuar pese a que es una de las ocasiones en que intervino con mayor celeridad.

Sin embargo, todo este enorme entramado de códigos, leyes, normas, organismos y comités que gobierna la estructura interna de una organización responde, en realidad, sólo a parte de su funcionamiento. Al tener sedes permanentes, miembros y representantes con mandatos prolongados en su interior, hábitos e inercias propias, etc. incluyen también un fuerte componente de acción de sus miembros "detrás del telón". Como muestran Hadwen y Kauffman en su análisis de la ONU<sup>621</sup>, muchas veces las decisiones se basan tanto o más en la capacidad de negociación de los enviados permanentes, los intereses comunes, las relaciones que tengan con otros representantes o con sus equipos, etc. que en el propio funcionamiento oficial de la organización.

Así, precisamente porque se consagran como actores completos, surge en su interior toda una dinámica de "reuniones en la cafetería" y "charlas en los pasillos" típica de cualquier organización, desde las empresas a las burocracias estatales, y son estas conversaciones las que a menudo condicionan en gran medida el funcionamiento de la organización por medios informales pero muy importantes.

Esto crea un área de opacidad que oculta gran parte de los mecanismos que llevan a las decisiones que se han tomado, lo cual es importantísimo en la medida en que permite diferenciar tres tipos de discursos: por un lado, está el discurso oficial de la organización; por otro, está el discurso oficial de los Estados miembros; finalmente, está el discurso no oficial tanto de unos como de otros que, a menudo, es necesario para poder llegar a acuerdos donde una parte u otra tengan que ceder. Esto se debe a que crea un espacio para la negociación que luego podrá ser manejado ante cada opinión pública como se considere, enfatizando la "necesidad de compromiso" o los puntos que cada una de las partes haya salido vencedora.

---

<sup>621</sup> Hadwen y Kaufmann (1967).

El resultado de este juego entre una acción pública y reglada, dotada por ello de mayor transparencia, y una acción oculta y más flexible permite que las organizaciones no se estanquen y anquilosen en tomas de posición públicas confrontadas donde es difícil negociar. Así, en torno al actual conflicto de Ucrania, por ejemplo, se pueden suceder las declaraciones públicas duras y las sanciones entre Estados Unidos/Unión Europea y Rusia, mientras las reuniones en el interior de las organizaciones intersociales y los encuentros entre los líderes pueden permitir buscar alternativas y soluciones al conflicto que negocien una posición intermedia.

A mayores, el continuo trasiego de información que permiten estos contactos, así como otras medidas en el seno de las organizaciones, pueden servir para construir un capital vital a la hora de buscar relaciones de colaboración: la confianza. Sin esta, cualquier cooperación resulta muy limitada, en la medida en que todos los participantes dudarán a la hora de poner sus recursos en común, esperando una traición por parte de los otros. Como en el caso del Dilema del Prisionero clásico en teoría de juegos, si los miembros no confían los unos en los otros, lo más lógico es que maximicen su propio beneficio independientemente del resultado que pueda tener para los demás. Es en la medida en que se repiten los juegos y se esperan eventos futuros al respecto que se puede comenzar a realizar estrategias aparentemente menos óptimas individualmente, pero que tengan mayores beneficios para el conjunto<sup>622</sup>.

Y esto es lo que facilitan inevitablemente las organizaciones intersociales<sup>623</sup>. A través de sus contactos oficiosos, de las conversaciones públicas y privadas, así como los cauces internos de transferencia de información y tecnologías/conocimientos, se forjan vínculos de confianza. El éxito de la OTAN a la hora de generar esta confianza entre los países occidentales, por medio de ejercicios conjuntos, reuniones e intercambio de información, es notable<sup>624</sup> y se ha convertido en un importante legado una vez que la misión original (la oposición a la URSS) dejó de tener sentido.

---

<sup>622</sup> Keohane y Martin (1995) muestra numerosos modos en que las organizaciones intersociales hacen precisamente esto.

<sup>623</sup> La desconfianza es una pieza clave de la visión realista, como explica Mearshimer (1994: 11). Sin embargo, el realismo fracasa por completo a la hora de ver las muchas maneras en que el sistema intersocietal y sus organizaciones trabajan para crear esa confianza.

<sup>624</sup> Cooper (2004: 33).

Por supuesto, la existencia de este doble espacio de construcción de discursos y juegos con la identidad no garantiza el éxito del mismo. Así, pese a que Palestina es un observador no miembro de la ONU desde finales de 2012, los avances en el proceso de paz entre Palestina e Israel son inexistentes y no parece que ello vaya a cambiar en breve. Y, al hacerse uso de ese espacio opaco, se fortalecen los problemas de legitimidad que tienen las organizaciones y se incrementa la distancia a las que son percibidas por la ciudadanía, que las considera entes lejanos. En una sociedad cada vez más transparente<sup>625</sup>, aparecen como castillos fortificados donde el poder se atrinchera para alejarse de una población cada vez más concienciados sobre su poder y papel político y que demandan conocer bien su funcionamiento y participar en su interior.

Pero esta capacidad de servir como lugar de negociación y la posibilidad de construir discursos múltiples se combina con que, una vez llegada a la toma de resoluciones y decisiones en firme, las organizaciones tienen mucha capacidad de acción para asegurar su cumplimiento. Las Fuerzas de Paz de la ONU, los famosos cascos azules, son de las pocas fuerzas militares que existen que no pertenecen ni responden a un país porque, aunque sus integrantes son parte de los ejércitos estatales, responden en su acción como cascos azules al mandato del Consejo de Seguridad que ha llevado a su despliegue. Lo cual no es un logro escaso, especialmente al tener en cuenta que el poder político tradicionalmente ha considerado el *hard power* como el principal capital<sup>626</sup> a la hora de solucionar los conflictos en el área intersocietal, por mucho que ello esté cambiando.

Pero las organizaciones no tienen sólo capacidad militar. Los recursos económicos y financieros del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, por ejemplo, son capaces de doblegar la voluntad política de los Estados a la hora de implementar medidas económicas a las que los gobiernos serían reacios. Más allá de que las políticas en sí sean acertadas o no<sup>627</sup>, demuestran una fortaleza económica y una cantidad de recursos muy por encima de la de cualquier régimen existente, que dota a la organización de un peso muy superior y potencia esa centralidad.

---

<sup>625</sup> Lizcano Barrio y Sequeiros Bruna (2014).

<sup>626</sup> En el sentido en que usa este término Bourdieu (2008).

<sup>627</sup> Klein (2007) ilustra la relación entre Fondo Monetario Internacional, crisis, *shock* y neoliberalismo muy acertadamente en su libro, lo cual demuestra muy claramente que las políticas del FMI están lejos de ser neutrales ideológicamente como se pretende.

Además, las organizaciones intersociales no son tan numerosas como los regímenes. Debido a su mayor capacidad de acción e independencia, los Estados son reacios a construirlas en la medida en que se convierten en actores con mayor poder que otras alternativas, reduciendo el margen de acción estatal en la arena intersocietal. El resultado es que, si bien organizaciones intersociales plenas hay menos que regímenes, también es cierto que tienden a relacionarse entre si de modo mucho más claro y sólido. Las relaciones entre el FMI y el Banco Mundial, por ejemplo, son muy fuertes y encajan con las políticas económicas que lleva adelante la Organización Mundial de Comercio, que también guardan cierta coherencia con las de la Organización Internacional del Trabajo, etc.

Por supuesto, esto no implica que haya una visión única y comprehensiva, pero las organizaciones buscan a menudo sinergias entre si, debido a que existe una duplicidad y un solapamiento de funciones mucho menor que en el caso de los regímenes. Así, al ser menos, estar a menudo integradas por los mismos Estados y tener burocracias y capacidad de acción propias en muchos ámbitos, es más fácil construir esas sinergias ya que, a menudo, la oposición de alguno de los elementos (algún país concreto, por ejemplo) no es suficiente como para detener al conjunto.

Esta es la respuesta que, a menudo, se ha dado a los intentos de construir organizaciones demasiado grandes que puedan actuar como centro o nexo de la lucha a nivel global contra los riesgos. Una única organización de este tipo resultaría inadecuada para manejar las situaciones globales<sup>628</sup> debido a que podría encontrarse con problemas a la hora de formar consensos y actuar con rapidez. Al contrario, se ha ido inclinando la balanza en torno a la construcción de redes de organizaciones especializadas que puedan articularse y trabajar conjuntamente, fortaleciendo con ello la gobernanza global. Se busca así organizaciones para tratar problemas concretos<sup>629</sup>, que actúen como pilares sólidos pero específicos, algo a medio camino entre las grandes organizaciones intersociales y los regímenes.

Al igual que los regímenes, las organizaciones juegan un papel muy claro a la hora de construir la agenda global de discusiones, poner piezas importantes en los debates, etc.

---

<sup>628</sup> National Intelligence Council (2010: 18).

<sup>629</sup> VVAA (2010: 614).

Teniendo en cuenta la enorme legitimidad y apoyo social que tienen muchas de estas organizaciones, como la ONU, y su capacidad de tener voz de modo independiente a los intereses estatales, lo cierto es que se convierten en portavoces cualificados de aquellas causas que cubren con sus objetivos. Al unir a esto la capacidad que muchas tienen para fundar organizaciones y comités internos o externos adicionales que complementen su labor, el resultado es inevitablemente una voz muy potente, con un conocimiento muy profundo del tema que cubren, capacidad de acción real y la posibilidad de hablar por sí mismas. Lo cual las sitúa por encima de los regímenes tanto en atención pública de los medios de comunicación (probablemente, sólo el G-20 puede competir con la ONU o el FMI por la atención de los medios de comunicación, y eso normalmente sólo durante sus cumbres) y las convierte además en portavoces de modo mucho más continuado porque las organizaciones tienen ciclos de actividad mucho más prolongados, normalmente cubriendo todo el año.

Pero no únicamente son capaces de participar en el debate, sino que en muchas ocasiones pueden ser los jueces de ese debate. La legislación intersocietal surge a menudo de las decisiones tomadas en el seno de las organizaciones, que crean normas y leyes sobre temas tan diversos como política comercial o los límites de las fronteras. Y, al final, son algunas de ellas las que tienen la capacidad de analizar qué país tiene la razón y cual no en caso de conflicto, llegando incluso a poder imponer sanciones, potestades que, por ejemplo, tiene el Tribunal Penal Internacional.

Finalmente, el último punto importante a la hora de evaluar su acción es que las organizaciones intersociales no sólo encajan entre sí, sino que en gran medida han sido la puerta de entrada de la sociedad civil en el campo intersocietal. Algunas de las organizaciones intersociales han sido capaces de dar estatutos de observadoras a muchas OGNGs (capítulo 8) en sus asambleas y reuniones principales (por ejemplo, son observadoras en la Conferencia de Partes de la Organización Mundial de la Salud) y, por otro, muchas organizaciones intersociales han creado organismos propios híbridos a medio camino entre un organismo interno y una OGNG (el caso de UNICEF, parte de la ONU, es el más representativo).

Sin embargo, tampoco hay que dejarse llevar por completo por la visión triunfalista sobre las organizaciones intersociales, pues no están carentes de debilidades. Su legitimidad es uno de estos, no porque no sean queridas y aprobadas por la sociedad civil en general (muchas de ellas tienen tasas muy elevadas de apoyo, aunque otras como el FMI no las tienen tan altas), sino porque en torno a ellas se plantea continuamente la cuestión de su debilidad democrática.

Es precisamente el velo de opacidad que cubre parte importante de su funcionamiento interno el que destaca estas cuestiones. Especialmente en los Estados con democracias más fuertes, se plantea la cuestión de por qué no se puede elegir de modo directo a los representantes ante dichas organizaciones, o cómo hacer que rindan cuentas sobre sus negociaciones a puerta cerrada. La cuestión de la transparencia y la *accountability* es, sin duda, espinosa en el conjunto entero del campo intersocietal, pero a las organizaciones se les exige doblemente en la medida en que son actores propios y con una centralidad muy grande en el campo intersocietal, especialmente en el caso de las organizaciones universales.

En algunos casos, la participación de la sociedad civil a través de OGNs observadoras puede servir para ampliar y contrarrestar esta situación y legitimar las organizaciones, sin embargo siempre queda la cuestión de cuáles son las elegidas y qué intereses defienden.

Este velo se ve agravado en la medida en que los *mass-media* también se encuentran excluidos de la observación de parte importante de las acciones del interior de una organización. Pese a su obvio interés en las mismas (basta observar el cercano seguimiento que hacen de sus declaraciones públicas) la prensa tiene normalmente que conformarse con estos mensajes y tiene serias dificultades a la hora de poder ir más allá y actuar como el poder vigilante que se supone que es.

Además, los recursos de las organizaciones intersociales son muy grandes, pero ni de lejos ilimitados y, a menudo, suponen costes a la hora de entrar a formar parte. Las cuotas que tiene el FMI son un buen ejemplo, y las luchas entre los Estados miembros para ver cuánto paga cada uno muestran los conflictos que estos costes implican. Y es que las organizaciones carecen de medios de financiación propios y autónomos, dependiendo de

las transferencias de recursos que hacen los miembros, las cuales no siempre son fáciles de cobrar, como muestra las numerosas deudas contraídas por Estados Unidos con la ONU.

Incluso en aquellos casos en que estas transferencias se dan sin problemas, siempre suponen una correa a la independencia de la organización. En la medida en que esta necesita de los recursos cedidos por los países, estos siempre tienen cierta capacidad de condicionarla o incluso, llegado el punto, chantajearla para que vaya en la dirección que ellos quieren.

Pero aun cuando eso no basta para controlar la organización, esta a menudo se encuentra con problemas a la hora de enfrentarse a los Estados que la componen. El mejor ejemplo es, sin duda, el hecho de que la ONU fue completamente incapaz de detener el comienzo de la Segunda Guerra del Golfo en 2003, pese a la posición firme en contra de la intervención que se logró articular en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea, decisión que los Estados Unidos y sus aliados ignoraron.

Pero no sólo en el caso de la Guerra de Irak se dio esta situación, sino que a menudo el choque de intereses en el interior puede ser suficiente para evitar que la organización llegue a tomar una acción en un sentido u otro. La oposición rusa a que se interviniese durante la crisis de Siria, incluso durante el periodo en que Estados Unidos mostraba una firme determinación de hacerlo debido a la crisis de las armas químicas durante el verano de 2013, impidió que la ONU alcanzase ninguna resolución de calado excepto la de deshacerse de esas armas.

Esto se debe a que las organizaciones a menudo se encuentran atadas por los equilibrios de poder en su interior. Cuántos votos tiene cada país, los derechos de veto, etc. pueden limitar la cantidad de acciones que la organización puede llevar adelante, ya que puede encontrarse con que el rechazo de sus integrantes evita que se puedan adoptar medidas.

Y, aun cuando estos equilibrios no coinciden con el poder real de los Estados en el interior del campo intersocietal, la reforma de las organizaciones es complicada, de modo que surgen frustraciones y conflictos ante el escaso peso de actores que están creciendo o el excesivo peso de actores que van a menos. Teniendo en cuenta que los Estados a menudo usan las organizaciones intersociales como campos de batalla en sus luchas por las posiciones hegemónicas, no resulta sorprendente que surjan conflictos en el interior de las



mismas por cuotas de poder y medidas políticas (que luego se extrapolarán al conjunto del funcionamiento del campo), como el caso de la lucha en el interior de la Organización Mundial de Comercio en torno a los estándares y normas sobre el comercio mundial<sup>630</sup>.

La historia del GATT es buen ejemplo de todo esto. Se esperaba que las rondas GATT, surgidas en 1948, fuesen algo temporal y que, eventualmente, serían sustituidas de modo temprano por una Organización Internacional de Comercio íntimamente relacionada con la ONU y que encajaría con el FMI y el Banco Mundial. Sin embargo, la oposición y el conflicto en el interior de la misma llevó a que esta nunca viese la luz y se abandonase el proyecto en los años 60, dejando el GATT funcionando pese a que no encajaba con las necesidades que el comercio mundial planteaba. No es hasta la Ronda de Uruguay (1993) que, finalmente, se construye la Organización Mundial del Comercio (que empezaría a funcionar en 1995), que desde su génesis ilustra los conflictos que plantea la reforma y construcción de nuevas organizaciones intersociales y cómo, en ocasiones, reformar puede ser más complicado que crear; y, sobretodo, que aunque una idea no se pueda llevar a cabo en un momento por falta de equilibrios políticos o conocimientos técnicos, continuar trabajando sobre la misma puede llegar a alcanzar el éxito a medida que los conocimientos cambian y los juegos de poder se ajustan; la historia de las dos versiones fallidas de la moneda común europea (el Ecu) como requisitos de aprendizaje que eventualmente llevarían a la aparición del Euro es otro buen ejemplo, aunque a diferente escala.

Finalmente, hay que tener en cuenta el desequilibrio de poder interno entre los órganos comunes y los órganos de representación estatal. Así, aunque el Secretario General de la ONU es un cargo con gran poder y prestigio, sigue siendo débil si se lo compara con el Consejo de Seguridad. Por supuesto, no todas las organizaciones tienen el mismo equilibrio en este sentido, unas son más independientes que otras, pero todas tienen que lidiar con este conflicto (que, por ejemplo, en los regímenes no se encuentra porque en estos los Estados son prácticamente todopoderosos).

Esto se agrava porque las organizaciones intersociales, especialmente cuanto más grandes son, encuentran problemas para articular una *visión común*. Debido a su tamaño, a menudo son muy heterogéneas en su interior, lo cual hace difícil encontrar el máximo denominador común entre sus miembros y los intereses de la organización y, cuando este

---

<sup>630</sup> Uno de los episodios de este conflicto lo narra Castells (2001: 277).

se encuentra, a menudo es muy bajo (como ilustran los distintos modelos del Índice de Desarrollo Humano de la ONU y el conflicto en torno a si debería o no incluir elementos como los Derechos Humanos). Así, aunque las organizaciones tienen objetivos más o menos amplios que tratar, a menudo les puede ser muy difícil alcanzar las medidas que consoliden cómo se van a abordar esos objetivos.

Es por este cúmulo de virtudes y defectos que las organizaciones se han convertido en los pilares centrales del campo intersocietal; resultan difíciles de sustituir por su capacidad para establecer normativas y leyes, cuyo cumplimiento ellas mismas pueden asegurar; así como de establecer bases sólidas sobre las que construir el diálogo y dónde establecer encuentros frecuentes; o su capacidad para articular sus propias medidas para la lucha contra aquellos riesgos que tienen como objetivos. Todos estos elementos resultan necesarios e insustituibles<sup>631</sup> para la construcción de un campo intersocietal independiente, capaz de establecer el marco en el que todo el resto encaje y, sin embargo, no necesariamente es suficiente para su buen funcionamiento.

Por sus debilidades, las organizaciones intersociales precisan de articularse en un entorno donde encajen otras formas de actuación e intervención más flexibles y ágiles, como los regímenes, que permitan a las organizaciones avanzar lentamente pero sobre suelo seguro mientras las partes más móviles tratan de intervenir sobre problemas más acuciantes o técnicos<sup>632</sup>.

### **3. La ONU**

La Organización de las Naciones Unidas surge como respuesta al fracaso de la Sociedad de Naciones para evitar la Segunda Guerra Mundial; sobre los rescoldos aún humeantes de los bombardeos, las potencias vencedoras se reunieron en San Francisco para crear una organización que pusiese trabas y limitase las posibilidades destructivas de la guerra y sirviese como punto de encuentro y debate para toda suerte de conflictos entre Estados, que pudiesen obtener así salidas diplomáticas y pacíficas. El objetivo era evitar una Tercera Guerra Mundial a todo coste.

---

<sup>631</sup> National Intelligence Council (2010: IV).

<sup>632</sup> Fukuyama (2006a).

Y es innegable que, tras más de medio siglo de funcionamiento, la organización ha tenido éxito en esta misión. Pese a que ha habido multitud de guerras, unas más legítimas que otras, se ha logrado evitar la Tercera Guerra Mundial. Por supuesto, se podría argumentar que esto no necesariamente es mérito de la ONU, sino del grado de destructividad alcanzado por los ejércitos de las potencias que, llegado el caso, pueden implementar la doctrina de la destrucción mutua garantizada que imperó durante buena parte de la Guerra Fría. O que las opiniones públicas cada vez reaccionan de modo más negativo al uso de la violencia física.

Pero, sea como fuere, la ONU ha tenido éxito. Por el camino se ha convertido en el hito en la carretera que indica la aparición del campo intersocietal, así como la organización que se ha colocado en su centro. Hoy en día, ser un Estado cada vez depende menos del reconocimiento de otros países (como ocurría anteriormente), sino de la capacidad de dicho gobierno de obtener un asiento en la ONU, donde están representados todos los Estados del mundo; de ahí el inmenso debate y conflicto que suscitó la solicitud de Palestina de integrarse en la ONU en 2013.

Para convertirse en la pieza central en la que pivota el campo intersocietal, la ONU ha tenido que ampliar sus funciones muy por encima de lo originalmente planeado. Hoy en día es difícil encontrar un campo de riesgos globales donde no esté activa la ONU o alguna de las organizaciones que actúan bajo su paraguas: el cuidado de los niños del mundo de mano de UNICEF, el desarrollo del tercer mundo con los objetivos del milenio, la defensa de los derechos humanos con la Declaración Universal... La ONU ha evolucionado para convertirse en un titán de alcance inmenso<sup>633</sup> con toda suerte de agencias y grupos dependientes de ella que la permiten actuar en todos los ámbitos imaginables; y, al hacerlo, no sólo se ha convertido en el pilar central del orden intersocietal y uno de sus principales actores, sino que en muchas ocasiones incluso se ha establecido como el guardián de ese orden bien de modo militar (las misiones de los cascos azules) o bien actuando como centro y soporte de una creciente legislación intersocietal sobre una variedad enorme de asuntos globales.

La razón principal de esto es su inmensa legitimidad, otorgada por el apoyo ciudadano de los habitantes de prácticamente todos los países del mundo. Así, aunque en

---

<sup>633</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 118).

términos de efectividad y toma de decisiones su órgano principal es en buena medida el Secretariado o el Consejo de Seguridad, el órgano más importante es la Asamblea<sup>634</sup>, que permite a la organización convertirse en una especie de parlamento mundial. No resulta sorprendente que numerosas de las peticiones civiles acudan a la ONU, que ha sabido acoger bajo su paraguas a numerosas ONGs como organizaciones consultoras y con derecho a asistir a muchas de las reuniones y representar en ellas los intereses de la sociedad civil.

Esta legitimidad, y el gran número de Estados que la componen, la han convertido en una especie de foro de debate mundial permanente. Al hacerlo, también la han transformado en la gran portavoz de infinidad de cuestiones, pues sus órganos continuamente están negociando distintos elementos de la agenda intersocietal, usando su *soft power* para condicionarla y buscando acuerdos en torno a ella.

El resultado de este encaje entre una gran legitimidad y un gran marco de acción en el interior del campo es que, a menudo, la ONU puede ser vista como el gobierno del mundo o el lugar donde él debería estar. Es una visión común entre los países europeos, que creen que la ONU podría servir como base para una nueva forma de manejar las soberanías estatales. Es una opinión que comparte una nutrida parte de la población mundial (hasta un 42 %), aunque es cierto que la rechaza también una parte menor pero muy significativa (un 36 %)<sup>635</sup>.

Pero, pese a su enorme campo de acción y poder en el mismo, la ONU se encuentra lejos de ser omnipotente de modo global. Sus fracasos cuentan una parte igualmente importante de la historia, como su incapacidad para evitar que Estados Unidos invadiese Irak en 2003<sup>636</sup>, o conseguir que existiese una iniciativa global a la hora de controlar el caos al que ha descendido Siria desde el comienzo de su guerra civil. Por ello, la fuerza del Consejo de Seguridad y, en él, de los cinco países con asiento permanente y derecho a veto ha condicionado enormemente el éxito y funcionamiento de la organización. Así, hasta 2007, el derecho a veto se había usado 263 veces<sup>637</sup>, bloqueando numerosas iniciativas

---

<sup>634</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 25).

<sup>635</sup> Lamo de Espinosa (2010: 65); Fukuyama (2006a: 3).

<sup>636</sup> En parte debido a que Estados Unidos es imprescindible para el buen funcionamiento o, incluso, para el sentido de existencia de la ONU que, por tanto, se encuentra atada de manos en buena medida a la hora de oponerse a él. Stedman (2007: 2).

<sup>637</sup> Torres Cazorla (2008).

simplemente porque contradecían los intereses de una de las potencias; en especial durante la Guerra Fría, el uso del veto por Estados Unidos y la Unión Soviética fue tan sistemático que prácticamente paralizó el funcionamiento de la organización durante décadas. Y eso sin contar todas las posibles medidas que nunca se llegaron a proponer porque el veto evidente de una potencia hacía que su planteamiento fuese inútil, el llamado "veto escondido"<sup>638</sup>.

En respuesta se han intentado articular numerosas reformas tanto de la Asamblea como del Consejo de Seguridad, algunas con más éxito que otras. Sin embargo, todas aquellas que se dirigían al núcleo de la cuestión (el veto, o el número y composición de los países con asiento permanente) se han encontrado con un fracaso tras otro, en la medida en que consagran conflictos por el poder y posiciones de preeminencia global y sólo se ha logrado una única modificación (en 1963) para ampliar el número de países con representación temporal. La ONU consolida en su interior el poder de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial<sup>639</sup> pese a que ya no se ajuste a la realidad del mundo. Incluso el ambicioso Panel de Alto Nivel de Koffi Annan fracasó a la hora de poner al día los equilibrios de poder en el interior de la ONU, por mucho que los cambios propuestos fueran en gran medida necesarios para el buen funcionamiento de la organización<sup>640</sup>; y tampoco lo consiguió el G-8 con su propuesta de reforma tras la Cumbre de Hallifax de 1995<sup>641</sup>. Estos fracasos, sin embargo, no quitan el hecho de que existe un notable consenso acerca de la inadecuación del reparto de poder en el Consejo de Seguridad entre los países del mundo y la necesidad de reformarlo, lo que no se consigue son los consensos amplios precisos para cada modelo de reforma concreto<sup>642</sup>.

Sin embargo, el funcionamiento de la ONU no se basa únicamente en el aspecto formal de sus instituciones. Al contrario, buena parte de su trabajo se produce entre bastidores, con las conversaciones entre los delegados a puerta cerrada en los despacho o

---

<sup>638</sup> Hosli, Moody, O'Donovan, Kaniovsky y Little (2011: 173).

<sup>639</sup> Council on Foreign Relations (2008: 1) afirma esto del conjunto del campo intersocietal. Sin embargo, aunque en cierta medida coincido con ellos, cada organización y régimen ha ido evolucionando por su lado y no todos se ajustan a este reparto de poder ya. Baste ver la preeminencia de Alemania en la Unión Europea para ver cómo las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial no son necesariamente el centro de todo el orden intersocietal en todas sus facetas, aunque si se encuentren en posiciones importantes en él.

<sup>640</sup> Stedman (2007: 1) hace una buena lista de cuestiones que son necesarias para conseguir un modelo funcional y adecuado a la actualidad para la ONU.

<sup>641</sup> Alexandroff (2010: 3).

<sup>642</sup> Hosli, Moody, O'Donovan, Kaniovsky y Little (2011: 165).

en las cafeterías<sup>643</sup>. Esto ha convertido los órganos a menudo en un lugar donde se proclaman los discursos preparados de antemano con las posiciones oficiales de cada país<sup>644</sup>, mientras que las negociaciones de verdad son dejadas para las áreas más privadas de la organización, lejos de la mirada de los medios de comunicación y de la sociedad civil, hasta que se ha llegado a una solución. Esta falta de transparencia supone un problema de legitimidad importante en el interior de la ONU, a la vez que permite un mayor grado de eficacia al posibilitar la búsqueda de acuerdos sin perjudicar las fachadas públicas de cada gobierno.

El resultado es que la ONU se ha convertido en un titán inmenso, con su principal enemigo escrito en su ADN. Como Aquiles, cuyo talón sería su caída, la ONU lleva en su interior el riesgo a un anquilosamiento<sup>645</sup> que, cada vez más, la aleje de la realidad del mundo por la dificultad de su reforma, lo cual la arrojaría a una mayor insignificancia global y al surgimiento de alternativas. Esto ha hecho que, en ocasiones, se diga que es una organización antigua, incapaz de dar respuesta a los problemas del mañana que, sin embargo, son su misión<sup>646</sup>.

Su posición central en el campo intersocietal a menudo la hace participar en toda suerte de cuestiones y temas a discutir, para los cuales no siempre es la organización más adecuada<sup>647</sup>. Así, sobre su mesa se presentan conflictos económicos, políticos, demográficos, de reconocimiento de Estados, crisis medioambientales, etc. requiriendo un abanico de herramientas que la ONU no tiene actualmente y que podrían encontrar mejor salida en otras organizaciones.

Pero si bien puede no ser el organismo más adecuado para una cuestión concreta, puede servir como lugar donde construir mecanismos de coordinación entre todos los actores. Así, a menudo existen muchos agentes para cada problema, algunos de ellos solapándose o incluso oponiéndose al representar diversas formas de abordar la cuestión; la ONU, con su centralidad en el campo, la presencia de casi todos los actores principales en su interior y su gran legitimidad puede actuar de modo eficaz a la hora de tratar de buscar

---

<sup>643</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 22).

<sup>644</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 50, 67, 101 y 106).

<sup>645</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 121).

<sup>646</sup> VVAA (2010: 606).

<sup>647</sup> Por ejemplo, el National Research Council (2010: 186) trata esto en relación con la ciber-seguridad; también Hadwen y Kaufmann (1967: 120).

modos en que todos estos organismos trabajen juntos y entren en conflicto lo menos posible.

Por supuesto, por su propio *modus operandi*, esto no suele ser fácil. La ONU funciona a base de dividir cada asunto a tratar en sus piezas funcionales y negociarlas y discutir las de modo independiente; a diferencia de la Unión Europea (que tiende a crear *packs* de cuestiones a negociar, donde ceder en un aspecto puede beneficiar en otro y favorecerse así la posibilidad de que todos salgan ganando y, con ello, que se alcance un acuerdo), la ONU balcaniza los asuntos a tratar en sus piezas fundamentales, lo cual puede dificultar las posibilidades de negociación, al tratarse cada cuestión por separado<sup>648</sup>. Así, ceder ante una de las comisiones económicas puede no suponer ninguna ventaja a la hora de negociar en otra de las comisiones, donde los Estados presentes pueden diferir significativamente, así como la agenda de asuntos a tratar y los equilibrios de poder en su interior.

El resultado es que, a menudo, la ONU fracasa porque le cuesta actuar como el organismo supraestatal que es, porque opera como una suerte de parlamento de Estados westphalianos<sup>649</sup> donde el poder se reparte entre los países y son ellos los que llevan la voz cantante. Pese a la presencia de un Secretario General y unos organismos propios permanentes (importantísimo para poder tratar los riesgos que la ONU debe abordar<sup>650</sup>), la organización se encuentra a menudo atada en corto por los Estados que la componen, especialmente por el derecho de veto. Lo cual, inevitablemente, supone que la acción intersocietal se someta a los intereses estatales de los países que componen la ONU, que a menudo prefieren negociar las cosas por detrás de las cámaras y de la organización antes que someter sus políticas e intereses estatales al escrutinio global<sup>651</sup>. Todo esto redundará en un debilitamiento de la organización como actor independiente y dificulta su capacidad de acción en las misiones que la competen.

Sin embargo, es importante señalar que el hecho de que los Estados tengan un enorme poder en su interior no ha invalidado a la organización para actuar como considera necesario. Apoyándose en la aprobación de la sociedad civil así como de un número alto

---

<sup>648</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 112).

<sup>649</sup> Lamo de Espinosa (2010: 66); VVAA (2010: 611).

<sup>650</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 116).

<sup>651</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 117).

de los miembros que la integran, la ONU ha conseguido en ocasiones superar la oposición de las potencias a alguna intervención y ha logrado a menudo sacarla adelante (por ejemplo, consiguiendo que Rusia se abstuviese de vetar la intervención en Libia en 2011, cosa que sin embargo no consiguió para el caso de Siria poco después). Este continuo tira y afloja de la ONU con sus Estados miembros y con la sociedad civil global es, en buena medida, la identidad de la organización como actor y es la que posibilita el margen de acción que tiene al margen de los Estados que la forman.

La existencia y necesidad de negociar este espacio de acción es importante pero insuficiente. A la hora de abordar una misión como la suya, que consiste en enfrentarse en buena medida a prácticamente todos los riesgos globales de la sociedad intersocietal, lo importante no es ser capaz de articular acciones cuando todo el mundo está de acuerdo sobre su necesidad (que, en cierta medida, es fácil), sino en conseguir forjar posiciones comunes cuando las disposiciones iniciales son opuestas. Y, ante el enorme peso que tienen los Estados en su interior, la ONU no siempre tiene la capacidad de maniobra necesaria para poder conseguir que se creen estos acuerdos entre antagonistas o que, cuando se han creado, estos sean respetados (por ejemplo, las fronteras de Israel aprobados en 1967 son completamente diferentes a los lindes reales en la actualidad).

Teniendo en cuenta la enorme variedad de percepciones del mundo, de intereses, de poder y de capacidad de maniobra que tienen los países que la componen, no es poco frecuente que existan opiniones enfrentadas porque la geopolítica y la lucha por la hegemonía a menudo son percibidas como juegos de suma cero: lo que alguien gana otro lo tiene que perder. Aunque en buena medida la ONU es consecuencia del ascenso del *soft power* y la necesidad de cooperación, que consagrarían un modelo constructivista donde los juegos de cooperación pueden no ser de suma cero, muchos de los Estados que la componen todavía operan sobre paradigmas realistas. Así, si bien la esfera pública de la ONU es muy constructivista en sus discursos (al fin y al cabo, hablar públicamente de cooperación siempre es más fácil que hablar de conflicto), en las reuniones privadas, que a menudo son más importantes que las públicas, lo que suele imperar es en cierta medida un realismo más descarnado<sup>652</sup>.

---

<sup>652</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 119).



El problema que plantea la inmensa variedad de percepciones que alberga el interior de la ONU es muy visible en el funcionamiento de los órganos principales, pero lentamente va disminuyendo cuando se abandona la sede central y se examinan los organismos más pequeños que la componen. Así, organizaciones como UNICEF tienen un mandato muy claro que avanzar y, en ese marco, es más fácil crear visiones compartidas en la medida en que se trata de buscar los medios más eficaces para obtener un fin que ya está decidido de antemano. Obviamente, no implica que todo el mundo vea como óptima una opción u otra, pero sí que es más fácil negociar sobre las formas de llevar adelante una misión, que a la hora de construir las misiones o negociar los grandes marcos globales. Algo que se potencia cuando tenemos en cuenta el gran apoyo que muchas de estas organizaciones tienen en la sociedad civil, como muestra el enorme porcentaje de sus ingresos que UNICEF obtiene de donaciones de particulares, al margen de los Estados (cerca de una cuarta parte<sup>653</sup>).

Otro de los elementos que limita la capacidad de acción real de la ONU es su falta de recursos económicos. Como ocurre con la mayoría de organizaciones intersociales, carece de sus propias fuentes de financiación y, por tanto, depende de las transferencias que le realizan los Estados que la componen. Lo cual, sin duda, complica las posibilidades de la ONU a la hora de enfrentarse a aquellos que hacen que ella misma exista y pueda funcionar.

Unos recursos que faltan debido a una enorme problemática a la hora de asignar responsabilidades. No sólo en cuestiones económicas, por supuesto, pero con el gran número de Estados que la componen a menudo surge una difusión de la responsabilidad a la hora de actuar, mientras unos delegan y otros simplemente esperan a que Estados Unidos o alguna otra potencia tome la iniciativa. Esto implica que es difícil evaluar quien está actuando de modo correcto e incorrecto en cada iniciativa, castigando de alguna forma a quienes lo hagan de modo ineficaz con algún tipo de sanción y reprimenda; sin embargo, al ser esto excesivamente complicado (además de establecer un precedente político difícil de aceptar para muchos Estados) se dificulta avanzar las misiones más complejas que la ONU requeriría para poder llevar adelante su encargo con éxito. El complicado, y más bien

---

<sup>653</sup> UNICEF, datos para 2014 accedidos el 13 de Enero de 2015: <http://open.unicef.org/> También al respecto, UNICEF United States Fund (2011) que indica que 9,3 mil millones de dólares (de los 11,7 totales) provinieron de donaciones de particulares.

ineficaz, paso de las misiones de mantenimiento de la paz a las que buscan garantizar la misma<sup>654</sup> es buen ejemplo de esto.

Lo cual da pie a que surja la cuestión del *free rider*, que se beneficia de la seguridad y el acuerdo organizado en la ONU pero que pone el mínimo posible de recursos para que sea factible; en este sentido, a diferencia del caso de los regímenes, dado que prácticamente todos los Estados son miembros de la ONU, las decisiones que en ella se toman suelen ser vinculantes para todos ellos, de modo que a menudo puede ser difícil diferir los costes, lo que logra limitar parcialmente el alcance que pueden tener estos abusos.

El pilar que sirve como colofón a los problemas de la ONU está, una vez más, inscrito en su ADN: la no injerencia. Hija de un mundo westphaliano donde los Estados son vistos como soberanos exclusivos sobre sus territorios, la organización consagra en su interior el hecho de que no se puede intervenir en los asuntos internos de cada país. Aunque ha ocurrido en ocasiones (caso de la guerra civil en Libia), requiere un gran consenso, difícil de obtener porque muchos países son muy reacios a aceptar el precedente que supone la injerencia de la ONU en los asuntos internos de un Estado; al respecto, China, Rusia y Estados Unidos suelen ser los más reacios, no en vano son tres Estados modernos<sup>655</sup> anclados en una visión realista de las relaciones intersociales<sup>656</sup>. Mientras el mundo no se desplace hacia un paradigma más postmoderno de soberanías compartidas, como el de la Unión Europea<sup>657</sup>, la ONU probablemente sea incapaz de eliminar este escollo que dificulta cualquier intento de la misma por combatir los riesgos globales de seguridad o de cualquier otra clase.

Es por todo esto que, aunque la ONU es una de las piezas centrales del ordenamiento intersocietal actual, lo cierto es que los años le van pesando y hace falta una profunda reforma a muchos niveles: el funcionamiento del Consejo de Seguridad

---

<sup>654</sup> Fukuyama (2006b: 3).

<sup>655</sup> Cooper (2004).

<sup>656</sup> Hardt y Negri (2001: 18) señalan que en realidad la ONU tiene este derecho concedido, de modo que tiene la capacidad de intervención en el interior de los Estados. Sin embargo, es mi opinión que, aunque tiene dicha capacidad formalmente, dado que en la práctica sólo puede ejercerla si todas las potencias están de acuerdo, lo que está es asegurando que no se producirán injerencias siempre y cuando ciertos poderes no lo deseen, y con ello garantiza que el principio de no injerencia permanece inviolado en los casos conflictivos y poco claros. Por supuesto, es mejor poder intervenir por lo menos en las situaciones claras, pero no es suficiente como para afirmar que la ONU no es un lugar donde está consagrado el principio de soberanía estatal inviolable.

<sup>657</sup> Petschen (2005: 143).

(especialmente eliminando los vetos, pero también cambiando la representación permanente para que refleje mejor los equilibrios de poder actuales y las diferentes regiones del mundo), dar más peso a la Asamblea, conseguir dotar a sus órganos de mayor independencia, separarla de los mecanismos de control que tienen los Estados en su interior, etc. Lamentablemente, todos estos cambios se encuentran siempre con la oposición de algunos Estados, muchos de ellos importantes, lo cual hace que jamás se llegue a reformar la organización con la profundidad que requeriría para cumplir su función como nexo global del campo intersocietal tal y como está configurado en la actualidad<sup>658</sup>.

En este sentido, la oposición de las cinco principales potencias a cambios en el Consejo de Seguridad (en especial, en cuestión de vetos) es inevitable. Pero no son las únicas que obstaculizan el cambio, el Plan Razzali de Reforma del Consejo de Seguridad fue torpedeado por Italia, Méjico y los países africanos, todos ellos incapaces de aceptar que otros países de sus áreas fuesen los que ganasen poder aunque ello hiciese que el reparto de sitios en el Consejo de Seguridad fuese más eficaz y equitativo<sup>659</sup>.

Sin embargo, pese al fracaso de los diferentes planes de reforma, la sociedad sigue apoyando a la ONU en gran medida y continúa demandando que esta sea modificada para cumplir la función que le corresponde. La sociedad civil continua presionando y no está sola en ello ya que muchos otros actores se le unen, bien por buscar la mayor eficacia de la organización o bien por querer aumentar su parcela de poder en la misma<sup>660</sup>. El crecimiento en número de los modelos MUN, donde estudiantes de todo el mundo representan a los diferentes países en una ONU simulada, son reflejo del aumento del interés por entender el funcionamiento de la misma por parte de una sociedad que sabe que, probablemente, con sus virtudes y defectos, la ONU sigue siendo una pieza imprescindible en el orden mundial.

Una pieza imprescindible cuyos fracasos, quitando a Europa, hace que cada vez aumente más la percepción ciudadana de que es poco importante en la esfera intersocietal cuando se la compara con otros actores y potencias de la misma<sup>661</sup>.

---

<sup>658</sup> Lamo de Espinosa (2010: 67).

<sup>659</sup> Bourantonis y Magliveras (2002).

<sup>660</sup> Los BRICS fueron los últimos en solicitar esta reforma, como narra Reinoso (2011).

<sup>661</sup> Lamo de Espinosa (2010: 67).

## 4. Revisión de Riesgos

A la hora de enfrentarse con los distintos tipos de riesgos globales, las organizaciones son las mejor dotadas para poder elaborar y llevar adelante los planes a largo plazo que muchos de estos requieren para eliminar o reducir su impacto. Y lo hacen no sólo por medio de sus acciones, unas más acertadas que otras, sino también al hacer públicas las mayores bases de datos sobre muchísimos de los fenómenos globales: las bases de datos de la ONU, del Banco Mundial, etc. están entre las más completas y vastas del mundo, necesarias sin lugar a dudas para poder hacerse una idea de la escala de los procesos mundiales y los riesgos que en ellos anidan. Una idea que, sin embargo, nace sesgada en la medida en que esas bases de datos indagan y reflejan las ideologías de las organizaciones que las crearon.

Dicho lo cual, a la hora de combatir el cambio climático, es un espacio donde las organizaciones intersociales están activas. De hecho, la ONU ha sido pieza clave a la hora de establecer la conciencia generalizada de la existencia de riesgos ecológicos globales a partir de la Conference on the Human Environment de 1972<sup>662</sup> y ha organizado numerosos encuentros como la célebre Cumbre sobre el Cambio Climático de Copenhague de 2009. Así, hasta veinte<sup>663</sup> organizaciones bajo el paraguas de la ONU (como la Organización Meteorológica Mundial o el Programa Medioambiental de Naciones Unidas) están activamente trabajando en estas cuestiones de modo monotemático y continuado.

Sin duda, la bandera de la ONU al respecto es la Framework Convention on Climate Change, dentro del cual se inscribe el famoso Protocolo de Kyoto que actúa como una de sus piedras fundamentales pero que no se toma como el elemento final y definitivo sino como una losa más en el camino de la lucha contra el cambio climático<sup>664</sup>. Este conjunto de acciones y medidas sirve como marco de interpretación de toda la labor de las Naciones Unidas con respecto al cambio climático. Sin embargo, es importante hacer notar las limitaciones que este marco tiene, debido a que importantes países no han ratificado el Protocolo de Kyoto u otras de sus medidas, lo cual limita enormemente su alcance y capacidad de acción. Y, tras los fracasos de las últimas convenciones (incluida la de

---

<sup>662</sup> Haas (2000: 559).

<sup>663</sup> Council on Foreign Relations, accedida el 13 de Febrero de 2015: <http://www.cfr.org/climate-change/global-climate-change-regime/p21831>

<sup>664</sup> Danish (2007: 10).

Copenhague y posteriores), este marco de trabajo se encuentra bastante estancado, con pocas nuevas decisiones en firme. De modo que su alcance a la hora de controlar las emisiones de gases invernadero y otros productos contaminantes es limitado. Otras organizaciones, como el Banco Mundial, pueden también trabajar en aspectos concretos relacionados con el cambio climático, como puede ser la financiación de proyectos amistosos con el clima.

También en la cuestión de los riesgos de contaminación del agua y la tierra está activa la ONU. De hecho, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha declarado que la presente década (2005-2015) es la década de acción sobre el agua y la vida, resaltando así la importancia que esta tiene en el marco de la lucha contra el cambio climático. Pero no sólo eso, sino que muchas de las ayudas al tercer mundo llevadas adelante por las distintas organizaciones internacionales se manifiestan por medio de la construcción de infraestructuras que permitan el acceso de la gente a agua potable y saludable. De hecho, desde 2010 existe en el interior de la ONU un Área Temática Prioritaria centrada en la cuestión del agua. Pero también fuera del marco de la ONU hay iniciativas en este sentido, como las acciones llevadas adelante por la Organización Mundial de la Salud y la relación que la sanidad tiene con el agua de calidad.

Y en el campo de la tierra también hay actividad de la ONU, por ejemplo a través de su Convención para Combatir la Desertificación, o desde la Organización de la Agricultura y la Comida. Pero también fuera de la ONU, por ejemplo en la Organización Internacional para la Conservación del Suelo.

En el caso del clima extremo, la ONU también tiene presencia a través de la Organización Meteorológica Mundial y su Centro de Información sobre Clima Severo; también la Organización Mundial de la Salud trabaja sobre estas cuestiones.

Finalmente, también en la cuestión de la sobreexplotación de las especies, aunque en este campo se encuentran con el problema de definir a menudo qué especies deben ser protegidas y cuáles no, al tener que ver también los hábitos culturales y alimenticios de los distintos países, así como las industrias correspondientes. La International Whaling Commission es un buen ejemplo de las actividades en este campo y el problema que supone el enfrentarse con países que invierten seriamente en la caza de ballenas (caso de Japón). Este es el ámbito donde está especialmente activa la organización intersocietal más antigua

dedicada al medioambiente, la Unión Internacional Para la Conservación de la Naturaleza, fundada en 1948, de la cual destaca la Convención sobre Comercio Internacional Sobre Especies de Fauna y Flora Salvaje en Peligro de Extinción, firmada en 1973. Inevitablemente, por sus aspectos económicos, también la Organización Mundial de Comercio ha intervenido sobre la cuestión de la sobreexplotación de las especies, y la ONU lo ha hecho también a través de la FAO y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Por todo esto, la acción de las organizaciones intersociales sobre el campo de los riesgos climatológicos es amplia y profunda, llevada adelante sobre todas sus principales dimensiones y por una notable variedad de agentes de gran tamaño y capacidad de acción. Sus grados de éxito varían mucho, en la medida en que muchos de estos riesgos tienen connotaciones vinculadas con la soberanía (como la desertificación, atada a un suelo patrimonio estatal) o a la economía (como las emisiones de CO<sub>2</sub> de la industria), pero lo cierto es que pese a ello continúan apareciendo nuevas iniciativas y se sigue trabajando en hacer avanzar las antiguas. Y no se debe olvidar que conseguir una sostenibilidad del medio ambiente sigue siendo uno de los ocho Objetivos del Milenio.

	<b>Organizaciones</b>
<b>Cambio Climático</b>	Si
<b>Polución</b>	Si
<b>Agua y tierra</b>	Si
<b>Clima extremo</b>	Si
<b>Sobreexplotación</b>	Si

Pasando ahora a los riesgos demográficos, este es otro ámbito donde las organizaciones intersociales han estado tradicionalmente activas, al ser una cuestión donde los riesgos están bien documentados desde hace tiempo.

Así, el envejecimiento ha sido el tema central de dos Asambleas Mundiales organizadas por la ONU (1982 y 2002), aunque no es que sea un tema muy recurrente, sí se han logrado en el interior de su marco algunos acuerdos globales sobre esta cuestión; más activa es la ONU desde la sección de Asuntos Económicos y Sociales y su División de Población, que redacta numerosos informes al respecto. La Organización Mundial de la Salud también ha estado muy activa en este campo y, de hecho, tiene un informe reciente

donde se pone el acento, desde el principio, en el riesgo que supone que en breve el mundo tenga más ancianos que niños: los mayores de 65 años superarán a los menores de 5 a nivel mundial en algún punto en torno a 2016<sup>665</sup>. Y la Organización Internacional del Trabajo también ha trabajado sobre el tema del impacto que el envejecimiento poblacional pueda tener en el mercado de trabajo y en la mano de obra.

La ONU también ha estado muy activa a la hora de estudiar el proceso hermano que es el crecimiento global de la población en el mundo, llegando la División de Población de la ONU a redactar un Plan de Acción sobre la Población Mundial. Aunque en este ámbito el trabajo es menor que el producido en el caso del envejecimiento, probablemente porque es una cuestión más amplia y difusa que, normalmente, se trata en sus muchas otras facetas (migraciones, salud, etc.) en vez de en su núcleo. Sin embargo, el resultado en este terreno es principalmente teórico, limitando en gran medida el impacto.

El riesgo que suponen las enfermedades es el centro neurálgico de existencia de la Organización Mundial de la Salud y sus numerosos informes sobre la salud global, la calidad del agua potable, las enfermedades crónicas, el efecto de la edad en la salud, las pandemias, etc. Tan grande se ha vuelto en este ámbito que es sin duda el referente y núcleo en la lucha contra estos riesgos, rodeada por una amalgama enorme de organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, también es uno de los tres indicadores que forman parte del cálculo del Índice de Desarrollo Humano elaborado por la ONU, de modo que todo el trabajo que surge a partir de ahí tiene en cuenta también la dimensión de la salud (y, por cómo se calcula, también del envejecimiento) y se encuentra presente en tres de los ocho Objetivos del Milenio. El Banco Mundial también ha trabajado sobre la cuestión de la relación entre la salud de la población y el desarrollo económico.

La natalidad y la mortalidad han sido tratados desde las organizaciones que abordan las cuestiones demográficas, como en el caso de la ONU para el estudio del envejecimiento poblacional y la baja cantidad de nacimientos o de la Organización Mundial de la salud para el caso de las enfermedades y demás fuentes de morbilidad y, en consecuencia, mortalidad. Sin embargo, ante la fuerza de las vastas inercias que condicionan estos riesgos, se ha avanzado en menor medida que en la lucha contra las enfermedades.

---

<sup>665</sup> World Health Organization (2011: 2).

El campo de las migraciones es donde reina la Organización Internacional de las Migraciones con sus 156 Estados miembros. Es una cuestión peliaguda, sin embargo, en la medida en que las políticas migratorias son parte central del funcionamiento de un Estado y sus poderes, así como de las mafias ilegales que se mueven bajo el radar; el resultado es que esta organización tiene ciertos problemas a la hora de actuar por sí misma. Por lo cual, en vez de centrarse en el control del flujo migratorio en sí, lo que hace sobretodo es ayudar a la integración de minorías, exponer leyes sobre migraciones, ayudar en el manejo de las fronteras, intervenir en emergencias humanitarias, etc. Con lo cual se convierte en un sólido apoyo para los Estados y sus sociedades, pero deja fuera algunas de las dimensiones principales de riesgos que supone la migración. También la ONU, íntimamente vinculada a la OIM, interviene en uno de los procesos de migración forzosos que más desplazados causa al año: los refugiados, a través de su Agencia para Refugiados (UNHCR), aunque una vez más se trata de una aproximación parcial al riesgo; o desde la UNESCO y su aproximación a las migraciones y los riesgos derivados del multiculturalismo. Existen también algunas organizaciones menores (como el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias, con 15 Estados miembros), que abordan la cuestión.

La cuestión de la urbanización ha sido abordada desde la OMS en cuanto al impacto que tiene la urbanización en la salud. La ONU también ha trabajado algo sobre la cuestión de urbanización sostenible. Sin embargo, a parte de estas pequeñas aproximaciones al fenómeno, no hay mucho más, lo cual arroja un balance negativo a la hora de evaluar la labor de las organizaciones intersociales actuales para abordar el problema.

Y lo mismo se puede decir del reequilibrio continental de las poblaciones. Aunque, desde luego, muchas de las organizaciones abordan muchas de las cuestiones que hacen que surja esta consecuencia (envejecimiento, migraciones, natalidad...), ninguna realmente trabaja sobre el impacto que tiene el desplazamiento del equilibrio poblacional del mundo desde occidente hacia, cada vez más, los países en vías de desarrollo y África.

El resultado es que las organizaciones intersociales son bastante activas en el campo de la demografía y los riesgos que ella implica, pero aún permanecen bloqueadas en algunos aspectos por la soberanía estatal, que blinda el manejo de las migraciones o las políticas sobre urbanización.



	<b>Organizaciones</b>
<b>Envejecimiento de la población</b>	Si
<b>Crecimiento de la población</b>	Si
<b>Enfermedades</b>	Si
<b>Natalidad y mortalidad</b>	Si
<b>Migraciones</b>	Parte
<b>Urbanización</b>	No
<b>Reequilibrio continental</b>	No

La cuestión educativa y cultural no ha sido abordada de modo tan serio como las anteriores desde las organizaciones intersociales. Como en los capítulos precedentes, a menudo se considera que estas son políticas estatales y, además, unas muy sensibles con respecto a la identidad y sentimiento de sus ciudadanos, de modo que se encuentran especialmente protegidas bajo la bandera de la soberanía.

Así, la ONU ha trabajado sobre la cuestión de la educación, que es el segundo de los Objetivos del Milenio, sin embargo los resultados de estos objetivos han estado lejos de llegar a lo esperado. También desde UNICEF han abordado la práctica a la hora de escolarizar y mejorar la educación de los niños del tercer mundo; UNESCO también trabaja sobre este campo, siendo una de las razones de su existencia; y el propio Índice de Desarrollo Humano de la ONU tiene la educación como uno de los tres elementos que conforman el índice compuesto. El Banco Mundial también se ha convertido en una organización activa en este campo, así como la OCDE. El resultado es que, aunque la educación sigue siendo un campo manejado principalmente por los Estados, numerosas organizaciones tratan de abordarlo.

Todo lo cual no puede afirmarse del conflicto en torno a la creación de identidades. Aunque todas las organizaciones intersociales tienen identidades propias y establecen sus mensajes tratando de abordar la opinión pública global, lo cierto es que ninguna tiene como misión específica la construcción de la identidad de los ciudadanos. Al contrario, este ámbito es enormemente complejo, donde la cooperación dentro de las organizaciones es muy complicada debido a que es un choque abierto en torno a distintas formas de entender el mundo; las organizaciones son reflejo del conflicto que supone el choque global de ideologías y culturas, al contener esa diversidad en su interior, dificultando su acción. Baste recordar el hecho de que el Índice de Desarrollo Humano tuvo que eliminar la cuestión de los derechos humanos a la hora de calcular el índice, para ver cuán lejos se está de que las

organizaciones intersociales puedan trabajar sobre este riesgo, incluso en parámetros ya codificados en su interior (no en vano la Declaración Universal de los Derechos Humanos la han firmado todos los miembros de la ONU).

Lo mismo se puede decir de las ideologías irracionales, ninguna organización intersocietal las tiene como objeto. Pueden aparecer en distintas organizaciones (como las consideraciones sobre el terrorismo, el Estado Islámico y el fanatismo que puedan aparecer en las declaraciones de la ONU) pero no son el centro de ninguna de ellas. Y, aunque todas suelen llevar en su interior mensajes de tolerancia y búsqueda de consensos (no en vano son *soft power* sólido, y sin tolerancia es muy difícil buscar soluciones pacíficas a las diferencias), ninguna realmente trabaja para desarticular o desautorizar las doctrinas irracionales, o a la hora de construir ideologías que lo sean menos<sup>666</sup>. Lo mismo se puede decir del neotribalismo, al ser una cuestión de división interna de una sociedad estatal es complicado abordarlo desde una perspectiva intersocietal.

En cuanto a la conectividad, la relación de esta con las organizaciones intersociales es compleja, en la medida en que muchas organizaciones han aumentado enormemente su grado de digitalización y su uso de la conectividad: cuentas en Twitter, Facebook, etc. donde difundir sus mensajes y acuerdos. La Organización Mundial de Aduanas ha dedicado cierto esfuerzo a promover la conectividad de personas, instituciones e información a lo largo de las fronteras<sup>667</sup>; y la ONU la considera como uno de los Objetivos del Milenio. Sin embargo, promover la conectividad sin abordar los posibles riesgos que ella conlleva puede resultar una fuerza ambigua, que potencie tanto el riesgo como sus soluciones (que tendrían que surgir de otro sitio).

---

<sup>666</sup> En toda esta cuestión, se plantea la duda de cómo considerar a la Iglesia Católica, si como organización intersocietal global (así tiene sus diócesis y órganos de gobierno repartidas por todo el mundo) o como organización de la sociedad civil (no vinculada a ningún Estado de modo directo) o como una acción intersocietal de un Estado concreto (el Vaticano, que está de hecho como miembro y observador de numerosas organizaciones). Ante la dificultad que puede suponer solucionar esta disyuntiva, que requeriría un estudio mucho más profundo y complejo del que puedo realizar en el marco de esta tesis, he decidido dejarla de lado y considerar la institución de la Iglesia como parte de la acción exterior del Vaticano, pese a las muchas deficiencias que pueda tener esta aproximación. En cualquier caso, a la hora de valorar el riesgo de las ideologías irracionales, dudo que una iglesia cualquiera (no solo la católica) pueda servir mucho en este sentido, siendo la fe religiosa una de las más irracionales de todas y a menudo origen de extremismos de distinto signo.

<sup>667</sup> Por ejemplo en el Día Internacional de las Aduanas, el mensaje principal era en torno a este tipo de conectividad: <http://www.wcoomd.org/en/about-us/international-customs-day/icd-2012.aspx>

Tampoco hay mucho trabajo hecho sobre la cuestión del manejo de las diferencias intergeneracionales y permitir que la gente mayor se adapte a un mundo que ha cambiado a una velocidad sin precedentes. La Organización Internacional del Trabajo ha avanzado algo desde la perspectiva del mercado laboral, pero realmente es una aportación muy pequeña a una brecha generacional creciente y que tiene unas raíces mucho más profundas y unas consecuencias mucho más amplias que solo el mercado de trabajo.

Sobre la cuestión del multiculturalismo sí que hay trabajo avanzado por las organizaciones intersociales, como el énfasis en la relación entre multiculturalidad y migraciones que aborda la UNESCO. También hay algo de trabajo al respecto desde la perspectiva del derecho intersocietal defendido por la Corte Penal Internacional, por ejemplo, y sus relaciones por ejemplo con los derechos humanos. Pero, en general, son aproximaciones parciales a un problema que, como los demás retos culturales, sigue siendo visto como espacio propio de cada Estado.

En consecuencia, aunque la globalización a menudo forma parte de los discursos de las organizaciones intersociales, ninguna realmente aborda de modo directo y profundo la cuestión de los riesgos que podría suponer un retroceso de la globalización. Por lo cual, el trabajo de las organizaciones intersociales en el campo de los riesgos culturales aún tiene mucho por avanzar y demasiados de ellos permanecen sin una aproximación adecuada, comprehensiva y profunda desde las organizaciones.

	<b>Organizaciones</b>
<b>Educación</b>	Si
<b>Conflicto cultural global e individualización</b>	No
<b>Ideologías irracionales</b>	No
<b>Neotribalismo</b>	No
<b>Conectividad</b>	Ambiguo
<b>Diferencia intergeneracional</b>	No
<b>Multiculturalidad y fragmentación</b>	Parte
<b>Rechazo de la globalización</b>	No

Los riesgos económicos también han sido abordados desde la perspectiva de las organizaciones intersociales y muchas de ellas los tienen como objetivo. Desde el

ECOSOC de la ONU<sup>668</sup> al Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, numerosas organizaciones se han ido repartiendo las tareas y misiones relativas a los distintos riesgos económicos, creando una tupida red de instituciones al respecto que compiten y cooperan en cada caso.

Dada la centralidad que tiene la desigualdad económica en estas cuestiones, ha sido abordada desde numerosas perspectivas. Aproximaciones desde la cuantificación y recolección de datos, los coeficientes GINI que calcula el Banco Mundial o el impacto del PIB a la hora de calcular el Índice de Desarrollo Humano (que, al ser global, no habla de las desigualdades internas pero sí de las que se producen entre países) o los cálculos de desigualdad de la OCDE, la econometría ha dedicado numerosos esfuerzos al cálculo de la desigualdad. Esto ha hecho que la ONU incluyese la desigualdad económica en tres de los Objetivos del Milenio (erradicar la pobreza, promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer y fomentar el desarrollo económico mundial). A la hora de la verdad, sin embargo, pocas actúan en estas cuestiones. Se considera que la desigualdad económica es fruto del sistema económico-político estatal, de modo que se producen los datos que documentan el fenómeno y se espera que los economistas y los gobiernos estatales creen medidas que logren solucionarlos.

Lo mismo se puede decir de la competencia económica intersocietal. Aunque existen numerosos índices que calculan los crecimientos económicos relativos de los países, sus PIBs, los sectores que cada uno de ellos enfatizan, etc. no existe realmente ninguna organización que sirva para limar la competencia económica intersocietal. Incluso, en gran medida, podría decirse que las organizaciones existentes (como la Organización Mundial de Comercio, o el Fondo Monetario Internacional) a menudo sirven precisamente como campos de batalla para que los Estados compitan por el dominio económico intersocietal, al condicionar las reglas por las que se regirán los intercambios buscando salir lo más favorecidos posibles. El resultado es ambiguo.

Como lo es también el impacto de las organizaciones intersociales en la lucha contra los desequilibrios fiscales. Desde hace décadas, el Fondo Monetario Internacional ha ido actuando en el marco de aquellos países que necesitaban ayuda en este tema, imponiendo medidas de reducción de gasto y desarticulación del Estado de Bienestar como

---

<sup>668</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 30).

receta milagrosa a los desequilibrios fiscales y para traer el crecimiento<sup>669</sup>. Como se está viendo con la actual crisis económica, esta austeridad no está solucionando los desequilibrios fiscales o, cuando lo hace, implica un coste muy elevado para los niveles de vida de los ciudadanos, lo cual está llevando al crecimiento del discurso que afirma que la austeridad es insuficiente.

La cuestión de los riesgos que plantea un mercado de trabajo crecientemente globalizado es sobre la que trabaja principalmente la Organización Internacional del Trabajo (parte de las Naciones Unidas), que analiza la cuestión desde numerosos ángulos. Prácticamente es la única organización que se encarga de ello, aunque lo hace de un modo lo suficientemente amplio como para cubrir muchas de las piezas principales e incluso posee su propio Tribunal Administrativo. Por supuesto, esto no implica que la existencia de esta organización garantice un mercado laboral global y justo, pero sí trata de crear los mecanismos para que los mercados laborales existentes por todo el mundo se coordinen lo mejor posible.

Sobre las infraestructuras también trabajan varias organizaciones como las Naciones Unidas (por ejemplo, a través de su Comisión Económica para Europa o la Organización Internacional para la Aviación Civil), la Asociación Mundial de la Infraestructura para el Transporte Marítimo (a menudo llamada Asociación Internacional de Navegación y fundada originalmente en 1885, que ha evolucionado de un régimen a una organización intersocietal completa), o las diversas organizaciones mundiales para el manejo de los sistemas ferroviarios. Así, existen numerosas organizaciones que trabajan sobre cuestiones de infraestructura, aunque generalmente se centran en las más relacionadas con las comunicaciones y el transporte, ya que son estas las que normalmente alcanzan una dimensión más global (al fin y al cabo, son las que conectan cada Estado con el exterior). Por ello, dado el énfasis que se pone en este ángulo, se puede decir que los riesgos que plantea el abandono y pérdida de calidad de las infraestructuras sólo se aborda de modo parcial desde las organizaciones intersociales, pues otros tipos de infraestructuras no son abordadas.

No hay ninguna organización dedicada a expandir y explicar el funcionamiento del mercado financiero y abrir sus oportunidades económicas a la mayoría de la población

---

<sup>669</sup> Klein (2007) lo documenta con numerosos casos por todo el mundo.

mundial. Al contrario, ese reino sigue siendo mayoritariamente opaco para la población, que permanece bloqueada fuera de las opciones que ofrece y ninguna organización se dedica a subsanar esa profunda desigualdad.

Sobre los *shocks* y el neoliberalismo las organizaciones son, indudablemente, ambiguas. Principalmente porque el neoliberalismo es, en buena medida, el paradigma económico bajo el que se está construyendo el modelo actual de capitalismo global, de modo que las organizaciones (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Organización Mundial de Comercio...) fomentan el desarrollo de este modelo que potencia las desigualdades económicas y debilita los Estados de Bienestar.

También es ambigua la relación de las organizaciones intersociales con las economías emergentes. Las organizaciones son lentas a la hora de modificarse y adaptarse a los entornos cambiantes. Los países emergentes suponen, precisamente, uno de esos retos al que las organizaciones deben enfrentarse, porque son un poder creciente en el mundo que no se ajusta a los repartos que hay en el interior de las organizaciones. Los fracasos a la hora de poner al día el Consejo de Seguridad de la ONU son un perfecto ejemplo de lo difícil que es lograr los acuerdos necesarios para actualizarlas a las situaciones novedosas y cómo a menudo las organizaciones son más un campo de lucha por parte de los Estados que un lugar desde el que se pueda manejar un ascenso pacífico y efectivo de las potencias emergentes. Y el establecimiento del nuevo Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras, con la participación de varios países europeos, es ejemplo de cómo las economías emergentes no sólo están cuestionando este poder sino que están construyendo mecanismos para reequilibrarlo, con instituciones nuevas en caso de que no se pueda modificar las viejas (FMI y Banco Mundial en este caso).

Hoy por hoy, el manejo de la inflación y la deflación está firmemente en manos de los mercados y los gobiernos estatales y, aunque numerosas organizaciones pueden calcular sus datos o hacer recomendaciones al respecto (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.), lo cierto es que no tiene poder ni capacidad de acción real sobre ella salvo en caso de que un Estado se lo solicite o en situaciones de *shock*/crisis.

En Noviembre de 2010, el G20 solicitó el informe *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses* sobre cómo controlar la volatilidad de los precios de la comida y la agricultura sin distorsionar el mercado; en la elaboración de ese informe

intervinieron: la FAO, la IFAD, el FMI, la OCDE, el UNCTAD, la WFP, el BM, la OMC, el IFPRI y la UNHCTF. Eso da una idea del funcionamiento en red al que a menudo recurren las organizaciones, pero sobretudo de la complejidad del fenómeno y la cantidad de voces que importan a la hora de manejar una cuestión tan básica como el precio (y por tanto el acceso) a la comida. También ilustra otra cosa importante: ninguna de esas organizaciones tiene realmente el poder para controlar la volatilidad de los precios y únicamente pueden elaborar informes (en este caso para el G20 que, siendo un régimen, implica de modo directo a los Estados que lo componen) sobre la cuestión, tratando de mostrar distintas rutas de acción que sean lo suficientemente convincentes como para que el mercado y los Estados las acepten.

Los tres tipos de economía y su engranaje en el entorno global, con los riesgos de la cooperación y la sobreespecialización, es sin duda el terreno de la Organización Mundial de Comercio. No es la única, desde luego, pero precisamente por su tamaño y su capacidad de acción real a la hora de condicionar el modo en que funciona el comercio a nivel global, sirve como una fuente primordial a la hora de abordar cómo conseguir que los países con diferentes modelos económicos enganchen entre sí como engranajes. Por supuesto, no se ha conseguido de momento y por ello sigue siendo un riesgo, pero las sucesivas rondas (primero el GATT y ahora en el interior de la OMC) han ido consiguiendo crear modelos y consensos sobre el comercio global, construyendo con ello unas reglas sólidas con las que los distintos actores pueden contar a la hora de diseñar sus estrategias y especializarse en uno u otro tipo de desarrollo económico.

Lo mismo se puede decir de la regulación, ya que la OMC hace una labor muy seria al respecto; en este ámbito brillan también otras organizaciones, como la Organización Internacional del Trabajo y sus regulaciones sobre los mercados laborales, o las directrices del Fondo Monetario Internacional que, a menudo, son transcritas a leyes concretas por los Estados que están recibiendo sus ayudas. Y, con el desarrollo de los tribunales internacionales de diversa índole (como el Administrativo que existe en el interior de la OIT) esta regulación se vuelve más sólida. Sin embargo, en la medida en que el modelo que la guía es neoliberal, es probable que lo que se está aprobando esté potenciando otros riesgos al mismo tiempo; paralelamente, siguen existiendo mercados escasa o difícilmente regulables, como es el financiero y sus diversos tipos de productos, o el de las apuestas

*online* que cada vez más se usa como medio de blanqueo de dinero. Y eso por no mencionar la falta de regulación/transparencia de los paraísos fiscales. De modo que sólo puedo considerar que la aproximación a la regulación económica desde las organizaciones internacionales es, como mucho, parcial y, en muchos aspectos, quizás debiera considerarse ambigua.

La cuestión de la liquidez es, sobre todo, una cuestión de disponibilidad de dinero y, por tanto, está íntimamente vinculada al sistema bancario global. El resultado es que el actor principal desde las organizaciones intersocietales es el Banco Mundial, así como los diversos bancos internacionales existentes, como el Banco de Desarrollo de América Latina. Sin embargo, sigue siendo una cuestión tratada principalmente por los bancos centrales de los distintos países e instituciones similares (como la Reserva Federal de Estados Unidos), lo cual limita enormemente el alcance de las organizaciones intersocietales en este campo hasta el punto de hacerlas claramente insuficientes a la hora de tratar con una crisis de liquidez como riesgo global.

El impacto de las organizaciones intersocietales en la viabilidad del Estado de Bienestar no puede definirse de otro modo que ambiguo, porque muchas de sus intervenciones y el énfasis en los recortes (especialmente desde el FMI) han ido minando la viabilidad del mismo. La existencia de paraísos fiscales sin regular y fuera del marco de acción de las organizaciones intersocietales sirve como otro punto débil del Estado de Bienestar, facilitando la evasión de impuestos y el desplazamiento de las empresas de unos países a otros en busca de menores costes. Por ello, las organizaciones intersocietales no sólo no están logrando que el Estado de Bienestar sea más viable sino que podrían estarlo dificultando.

Y, en cuanto a un posible fracaso del sistema financiero, aquí sí se podría hablar de cierta capacidad de acción de las organizaciones intersocietales. Aunque sólo se ha visto a una escala mediana en la actual crisis iniciada en 2008 y no como un verdadero fracaso del sistema a nivel global, las reacciones de los organismos intersocietales no se hicieron esperar. De hecho, en la recuperación europea, la intervención del Fondo Monetario Internacional ha sido innegable y rápida (otra cuestión es que las recetas implementadas hayan servido para salvar a los ciudadanos de esa crisis) pero sin duda el saneamiento de la banca ha sido rápido (aunque realizado, principalmente, desde los gobiernos estatales y



las instituciones europeas). Por ello, probablemente en caso de que se diese un verdadero fracaso del sistema financiero, las organizaciones intersociales estarían preparadas para intervenir a nivel global.

Por todo esto, las organizaciones están activas en muchos de los riesgos económicos, aunque su impacto no siempre es claro. Esto se debe a que aplican una visión concreta, la doctrina neoliberal, que potencia muchos riesgos (como la desigualdad) aunque en teoría sirva para reforzar el crecimiento. Lamentablemente, como se ve con la actual crisis económica europea, por mucho que se diga en los análisis de la economía teórica que el impacto del neoliberalismo es uno u otro, el resultado de las recetas dictadas desde la *troika* (y, por tanto, desde el FMI en parte) han profundizado la crisis porque se pasó de una crisis financiera a una de empleo, legitimidad política y viabilidad del Estado de Bienestar.

Todo esto refleja que en el ámbito económico las organizaciones intersociales no tienen las cosas tan claras como pueden tenerlas en el de los riesgos ecológicos; al ser un espacio de conflictos de intereses y doctrinas económicas, las organizaciones que existen a menudo son parte de esa confrontación, más que medios directos de lucha contra los riesgos económicos.

	<b>Organizaciones</b>
<b>Desigualdad económica</b>	Parte
<b>Competencia intersocietal</b>	Ambiguo
<b>Desequilibrios fiscales</b>	Ambiguo
<b>Mercado de trabajo</b>	Si
<b>Infraestructuras</b>	Parte
<b>Incultura financiera</b>	No
<b><i>Shocks</i> y neoliberalismo</b>	Ambiguo
<b>Economías emergentes</b>	No
<b>Inflación y deflación</b>	No
<b>Volatilidad de los precios</b>	Parte
<b>Tres tipos de Economías</b>	Si
<b>Regulación</b>	Parte
<b>Crisis de liquidez</b>	No
<b>Inviabilidad del Estado de Bienestar</b>	No
<b>Fracaso del sistema financiero</b>	Si

Procediendo con los riesgos derivados de los cambios tecnológicos, hay una percepción muy desigual sobre la importancia, o incluso la existencia, de cada uno. Mientras que el riesgo que supone el desarrollo de las armas de destrucción masiva ha sido central en la discusión tecnológica global desde la Guerra Fría, otros como el cibercrimen se han añadido recientemente y otros siguen volando bajo el radar, como la velocidad a la que avanza la ciencia. Por ello, las organizaciones intersociales tienen resultados muy desiguales al tratar con los diferentes aspectos de los riesgos que suponen las tecnologías en la vida diaria y aquellas que surgirán en un futuro relativamente cercano.

El tema de la desinformación cae claramente en este último caso, no sólo porque no haya organizaciones dedicadas a conseguir que la gente repense críticamente las tecnologías que la rodean, sino porque tampoco hay ninguna que pueda buscar activamente las fuentes de desinformación que nos rodean. El resultado es que este proceso avanza sin nadie se le oponga desde las organizaciones intersociales.

Lo mismo podría decirse de la velocidad a la que avanza la ciencia. En la medida en que la mayor parte de la financiación científica viene de los gobiernos o de manos privadas (empresas especialmente), las organizaciones intersociales tienen poca capacidad de acción e intervención a la hora de conseguir una velocidad de desarrollo tecnológico que se ajuste a la del avance de la ética y el derecho. Los continuos escándalos sobre *bullies* en Internet, la difusión de fotografías robadas a famosas, el acoso sexual *online* son sólo algunos ejemplos de acciones que la tecnología ha permitido antes de que existan herramientas que realmente permitan el apropiado control de esos riesgos, y a las cuales la sociedad se está adaptando y regulando mucho antes de que las organizaciones intersociales puedan hacerlo.

A la hora de hablar de las posibilidades de robo de datos, la principal organización a tener en cuenta es la Interpol, una de las pocas con capacidad real de acción en este campo y que tiene una sección dedicada al cibercrimen. El Centro de Respuesta Global de la ONU<sup>670</sup> también entraría en este campo, así como los distintos tribunales intersociales que tienen legislación que considera el robo de datos como un crimen. Por tanto, sí que hay una acción clara de las organizaciones intersociales al respecto, en la medida en que es

---

<sup>670</sup> National Research Council (2010: 186).

un problema creciente en torno al cual es fácil crear consensos porque todo el mundo está de acuerdo sobre la importancia y la dirección de la acción contra el robo de datos.

Algunas de las tecnologías civiles existentes también han sido reguladas y abordadas desde las organizaciones intersocietales. Es el caso de la Organización Internacional de la Energía Atómica, por ejemplo, y sus intervenciones sobre cuándo y cómo se puede desarrollar la tecnología nuclear civil (el papel de la OIEA en la crisis de Irán y su posible desarrollo de armamento atómico o un programa de centrales nucleares civiles es un ejemplo claro). Por tanto, muchas de las tecnologías civiles existentes en la actualidad y que pueden suponer riesgos se encuentran controladas por una o más organizaciones intersocietales.

La cuestión de los derechos de la propiedad intelectual ha sido abordada de modo extenso y profundo por parte de la Organización Mundial de Comercio y su Acuerdo sobre los Aspectos Relacionados con el Comercio de la Propiedad Intelectual, que actúa como marco principal en el ámbito intersocietal al respecto. Sin embargo, se trata de un modelo de propiedad intelectual atrasado, basado en la propiedad exclusiva y excluyente y los derechos económicos asociados, de modo que sirve para legitimar y mantener un *status quo* que no responde realmente a las posibilidades y necesidades de una sociedad donde muchos de los bienes se pueden replicar de modo perfecto sin coste alguno y sin merma de servicio para ninguno de sus usuarios (por ejemplo, una copia digital de un disco). Por tanto, en la medida en que nos mantiene anclado en ese modelo tradicional y anticuado, el efecto de la OMC sobre los posibles riesgos derivados de la propiedad intelectual es parcial, al servir para fortalecer las debilidades del modelo imperante pero no adaptarlo a las necesidades venideras.

La cuestión de la defensa contra los ciberataques es un ámbito de creciente atención por parte de las organizaciones intersocietales. Por ejemplo, la OTAN fundó un centro especializado en ciberdefensa en Tallin en 2008, y también ha sido abordado por el Consejo de Europa, la ONU a través de la Unión de Telecomunicaciones Internacional (por poner un ejemplo de las muchas agencias de la ONU que trabajan con este riesgo) y también la Interpol la incluye entre los crímenes que persigue. Como se ve, mucha variedad de organizaciones han abordado la cuestión, lo cual crea una fuerte red de actores que trabajan para tratar de controlar este riesgo. De hecho, se ha advertido que la cantidad de agencias

y organizaciones que trabajan en este tema es tan grande que incluso podrían dificultarse las tareas unas a otras al estar pisándose los pies continuamente, dificultando la coordinación intersocietal<sup>671</sup>.

La cuestión de las tecnologías de la seguridad es, cuanto menos, ambigua. La mayor parte de las labores de seguridad la realizan los Estados como una de sus atribuciones, con las organizaciones intersocietales como la Interpol coordinando los esfuerzos cuando las redes criminales se extienden más allá de las fronteras de un país. Sin embargo, todas las organizaciones trabajan con las herramientas de seguridad que hoy se dan por sentadas (cámaras, registros electrónicos, huellas dactilares...), sin entrar a cuestionar el nuevo modelo de panóptico digital que está emergiendo de la coexistencia de todas ellas a la vez. El resultado es que, aunque muchas organizaciones usan tecnologías de la seguridad, ninguna se centra en el efecto que estas tecnologías tiene en el modo de vida de la gente y los cambios que estos rastros implican para las identidades de los ciudadanos del mundo. Desde el punto de vista de las organizaciones intersocietales, la seguridad siempre es más importante que la libertad, en ese clásico conflicto entre valores.

La cuestión de las armas de destrucción masiva ha sido abordada desde las organizaciones intersocietales, como por ejemplo la Organización Internacional de la Energía Atómica. También la ONU tiene una Oficina para los Asuntos de Desarmamento y una Comisión Sobre Armas de Destrucción Masiva. Sin embargo, en este campo, debido al escaso número de actores involucrados que poseen armas de este tipo, la acción de las organizaciones intersocietales sigue siendo limitada y, a menudo, se prefiere acudir a las negociaciones de acuerdos directamente entre Estados, como en el caso de las negociaciones sobre el programa nuclear de Corea del Norte o el acuerdo START entre Rusia y Estados Unidos. También hay trabajo avanzado sobre el resto de tipos de armas de destrucción masiva, pero no tanto como en el caso de las atómicas; resulta significativo que, aunque lo hiciesen una serie concreta de países, la disposición del armamento químico sirio se hiciese bajo responsabilidad y supervisión de la ONU. Y el armamento convencional podría empezar a suponer un riesgo también, en la medida en que la robotización de la guerra está avanzando y las máquinas cada vez disponen de más autonomía para luchar; en este sentido, la ONU ya está tratando la cuestión de los "robots

---

<sup>671</sup> Sofaer, Clark y Diffie (2010: 186).

asesinos" (por ejemplo en la Convención de Armas Convencionales de Noviembre del 2014), demostrando con ello que consideran que este desarrollo en la industria armamentística supone un riesgo real que hay que abordar.

La legislabilidad es un aspecto complicado de abordar y, sin embargo, las organizaciones intersociales han comenzado a hacerlo de modo crecientemente eficaz. El volumen de legislación intersocietal es cada vez mayor y la existencia de los distintos tribunales internacionales, como el Tribunal Penal Internacional, garantizan de modo creciente que estas legislaciones se apliquen, siendo también veladas por el resto de organizaciones en aquellos ámbitos que las competen (como la legislación sobre comercio defendida desde la Organización Mundial de Comercio). Esto ha ido reduciendo los espacios de difícil o imposible legislación, aunque muchos de ellos todavía persisten amparados en países inestables o en procesos y sistemas demasiado globales y dispersos (como es, en general, Internet).

Los riesgos futuros planteados por la tecnología no han sido abordados en profundidad desde las organizaciones intersociales porque muchos de ellos todavía son cuestiones de especulación. Hay trabajo sobre aquellos que han comenzado a manifestarse ya, como el llevado adelante por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y sus regulaciones sobre genética aplicada a las semillas y plantas, por ejemplo. Sin embargo, tratar de controlar aquellas tecnologías que se están implementando, resulta una aproximación parcial a un problema clave para el futuro cercano, y es que muchas de estas tecnologías entran en servicio y funcionamiento antes de que existan consensos y acuerdos para regularlas, de modo que cuando estos surgen esas tecnologías ya se han extendido.

En cuanto a las dos consecuencias de los riesgos tecnológicos, las organizaciones intersociales tienen muy poco que decir al respecto. La posibilidad de un fallo crítico en los sistemas puede haber sido objeto de escenarios de estudio por parte de las organizaciones de seguridad, pero no se ha creado todavía ninguna organización que realmente trabaje sobre esta cuestión. Y la posibilidad/necesidad de construir una sociedad sobre nuevos preceptos sociales tampoco es campo de trabajo de las organizaciones intersociales, que bastantes problemas suelen encontrar a la hora de formar consensos

sobre cosas actuales como para entrar en los complejos debates sobre las sociedades que se está gestando para el futuro cercano.

	<b>Organizaciones</b>
<b>Desinformación</b>	No
<b>Velocidad de la ciencia</b>	No
<b>Robo de datos</b>	Si
<b>Tecnologías civiles existentes</b>	Si
<b>Propiedad intelectual</b>	Parte
<b>Ciberataques</b>	Si
<b>Tecnologías de seguridad</b>	No
<b>Armas de destrucción masiva</b>	Si
<b>Legislabilidad</b>	Si
<b>Tecnologías civiles futuras</b>	Parte
<b>Fallo crítico en los sistemas</b>	No
<b>Sociedad sobre nuevos preceptos</b>	No

Finalmente, los riesgos políticos, el ámbito en el cual las organizaciones intersociales se centraron desde el principio. No en vano, la ONU surgió como medio de evitar que ocurriese una Tercera Guerra Mundial y la tensión de la Guerra Fría sirvió como caldo de cultivo para muchas otras organizaciones, como la OTAN, o condicionaron el funcionamiento de las que existían fuera de ese ámbito (como las organizaciones de Bretton Woods, construidas en torno a la hegemonía americana como respuesta a la amenaza percibida en el bloque soviético).

Sin embargo, precisamente por todo esto, las organizaciones intersociales han sido defensoras siempre de ciertos equilibrios y órdenes intersociales. El Consejo de Seguridad de la ONU es reflejo de esto, legitimando y dando poder a una serie de potencias por encima del resto de países del mundo. El resultado es que son básicamente ineficaces para solventar los riesgos que supone el *status quo* como está construido y sólo pueden centrarse en los riesgos que suponen los intentos de los distintos países por cambiarlo; con tiempo, las organizaciones obtienen cierta independencia de los Estados que las forman y pueden escoger cómo adaptarse a los cambios en el equilibrio, pero sólo dentro de los márgenes estipulados en sus tratados constitutivos. Por ello, esta aproximación parcial al problema acaba siendo una fuente más de conflicto, en la medida en que el poder global tal y como está construido en el orden intersocietal va cambiando más rápido de lo que los

juegos de poder en el interior de las organizaciones pueden reflejar. La consecuencia de ello es que las organizaciones intersociales resultan bastante ambiguas a la hora de luchar contra los riesgos que plantean los cambios en el mundo, pudiendo abordar muchos de ellos pero a la vez exacerbando y potenciando los otros.

Las organizaciones sí resultan eficaces a la hora de enfrentarse al cortoplacismo que impera en política, sobretudo estatal, por dos razones. Por un lado, por su carácter como actores permanentes en el ámbito intersocietal con proyección en el tiempo, pueden desarrollar programas de carácter estructural que requieren de largo recorrido; y, al no ser democráticas, los cambios de poder en su interior son más lentos y no responden a las necesidades de atraer votos, de modo que a menudo pueden usarse como excusas para que los gobiernos estatales introduzcan medidas impopulares en sus países, que no harían de no ser porque se les "obliga" desde arriba, y cuyas consecuencias (pérdida de votos por ser medidas impopulares) a las organizaciones les da igual porque no son democráticas (aunque supongan daños a su legitimidad). Sin embargo, esto sólo es parcialmente cierto, ya que aunque las organizaciones no están atadas al cortoplacismo presente en otros ámbitos de la política, no hay realmente ninguna organización dedicada a luchar o combatir el riesgo que este supone; de modo que, aunque puedan servir para balancear o mitigar sus efectos, su capacidad de acción real en este riesgo es parcial.

Desde que el atentado de las Torres Gemelas pusiese el terrorismo en el primer puesto de la agenda intersocietal, las organizaciones han estado incrementando su capacidad de acción en este ámbito. Sin embargo, las diferentes percepciones de los Estados sobre lo que constituye terrorismo y qué grupos lo representan ha limitado estos efectos, como demuestran los lentos avances que la ONU (con más de 30 agencias trabajando en esta cuestión<sup>672</sup>) está logrando en este campo, siendo sus iniciativas a menudo no vinculantes y voluntarias. La Interpol, el Fondo Monetario Internacional (a través del control de la financiación de estos grupos), la OTAN (aunque esta tenga problemas a la hora de luchar guerras asimétricas), etc. también están activas en esta lucha, aunque hoy por hoy siguen siendo a menudo los Estados la que la llevan adelante, como

---

<sup>672</sup> Council on Foreign Relations, accedido el 13 de Febrero de 2015: <http://www.cfr.org/terrorism/global-regime-terrorism/p25729>

atestigua la coalición intersocietal que está combatiendo al Estado Islámico en Siria e Irak así como las labores policiales dentro de cada país para encontrar y detener terroristas.

La cuestión del aislamiento de la globalización no es abordada, como tal, desde las organizaciones intersociales, sin embargo su misma existencia dificulta y combate el riesgo del aislamiento. Así, prácticamente todos los países del mundo forman parte de la ONU y participan a menudo en sus debates y discusiones<sup>673</sup>. A través de esta y otras organizaciones, los países tienen cada vez una mayor capacidad de acción e interrelación con los otros, con lo que sus vínculos de interdependencia se fortalecen y se debilita su interés por aislarse; por lo tanto, aunque ninguna organización activamente trabaje en este campo, si se puede decir que todas lo hacen simplemente por existir y ser eficaces en sus funciones específicas, sean las que sean.

La diplomacia también es una cuestión básica de las organizaciones intersociales, no en vano son sede y lugar de uso continuo del *soft power*. Es en este sentido que la ONU existe precisamente para poder llevar adelante medidas diplomáticas y resoluciones de conflictos que alejen el espectro de la guerra, como también lo hace la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional, o el Tribunal Penal Internacional, por poner algunos ejemplos. Incluso organizaciones como la OTAN, cuya finalidad técnicamente es en torno a la guerra, realizan importantes labores a la hora de fomentar la diplomacia, la confianza y la cooperación entre sus miembros, aun cuando sea de cara a oponerse a un enemigo exterior.

No hay, sin embargo, ninguna organización que aborde la cuestión de los tres tipos de Estados (premoderno, moderno y postmoderno<sup>674</sup>). Esto es debido a que, en general, las organizaciones intersociales parten del supuesto de que todos los Estados que las componen son modernos: independientes, con gobiernos centralizados con soberanía en su territorio, etc. Aunque algunos puedan ser premodernos (como muchos países africanos, por ejemplo) e incluso puedan incluir otros postmodernos (como los europeos), todos actúan en el interior de la misma cumpliendo la ficción que les asignan los tratados que las fundan y donde cada país es un ente en igualdad de condiciones que el resto

---

<sup>673</sup> De hecho, a menudo la usan precisamente como lugar donde obtener una capacidad de acción global que su posición real en el mundo no le otorgaría por falta de recursos económicos, políticos, diplomáticos, etc. Hadwen y Kaufmann (1967).

<sup>674</sup> Cooper (2004).



independientemente de su funcionamiento real. Es cierto que muchas organizaciones pueden tener cierta capacidad de acción a la hora de ayudar a la transición de países premodernos a modernos por medio de desarrollo económico (a través por ejemplo del llamado Consenso de Washington entre el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por ejemplo) o apoyo en cuestiones de seguridad (las misiones de paz de la ONU o la intervención de la misma en la guerra civil de Libia), pero que el país transite realmente de un modelo a otro obedece a una miríada de cuestiones de enorme complejidad, todas ellas interrelacionadas, que caen fuera de la capacidad de acción de cada organización, que sólo puede favorecer que se den algunas de esas condiciones. De modo que, en general, su capacidad de lidiar con los tres modelos de Estado es escasa.

Sobre la cuestión de la guerra, la paz y la seguridad hay mucho trabajo desde las organizaciones intersociales, tanto a la hora de lucharlas como de prevenirlas. Por mucho que los autores realistas creen que no tienen impacto en las tareas de seguridad<sup>675</sup>, la ONU actúa como legitimadora (o no) de qué guerras se pueden luchar y, aunque la falta de legitimación intersocietal pueda no ser a menudo suficiente para detener los conflictos, su impacto es claro a la hora de conseguir recursos para las distintas facciones en liza (por ejemplo, reconociendo a los rebeldes de Libia como el gobierno legítimo del país cambian las tornas a la hora de conseguir financiación exterior, a la hora de construir discursos y marcos interpretativos, etc.). Y, más allá, la propia ONU ha intervenido en conflictos armados usando a los Cascos Azules para crear o mantener una paz en situaciones problemáticas. La OTAN, la OSCE, etc. tienen papeles importantes a la hora de garantizar el mantenimiento de la paz en sus ámbitos, pero estos paraguas de seguridad colectiva fomentan el debilitamiento de los sistemas de defensa estatal (denuncia frecuente que la OTAN hace a los países europeos).

El combate contra el crimen organizado también lo luchan las organizaciones intersociales, con la Interpol como agente clave, así como el marco de la Convención Sobre Crimen Organizado Transnacional desarrollada por la ONU; esta también tiene otros organismos, como la Oficina Sobre Drogas y Crimen, activamente trabajando en esta cuestión. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional también están activos en

---

<sup>675</sup> Mearshimer (1994: 7).

este campo, vigilando las finanzas ilegales, el blanqueo de dinero, etc. Con todo, aunque están activas numerosas organizaciones en la lucha contra estos crímenes, el sistema creado para la cuestión es a menudo arcaico y está lleno de trabas y falta de recursos<sup>676</sup>, lo cual dificulta mucho la labor de las mismas a la hora de enfrentarse a uno de los riesgos políticos de mayor crecimiento desde el comienzo de la ola de globalización actual.

La cuestión de la tecnocracia no ha sido abordada desde las organizaciones intersociales que, de hecho, a menudo han sido las que han promovido el surgimiento de este riesgo. Así, los equipos de evaluadores del Fondo Monetario Internacional que controlan las reformas implementadas en los distintos países europeos que pidieron el rescate, son buen ejemplo de cómo las organizaciones (al no ser democráticas) sirven para crear un colectivo con mucho poder y que no responde ante la sociedad civil. Y, al crecer en capacidad de acción, todas las organizaciones generan su propia burocracia tecnocrática que, cada vez más, influye directamente en la toma de decisiones dentro de marcos políticos que deberían ser democráticos. Por tanto, la acción de las organizaciones intersociales en este campo es ambigua, sino directamente perniciosa.

No actúan, sin embargo, sobre la cuestión del liderazgo. Aunque las distintas organizaciones añaden nuevos líderes al campo intersocietal (sus Secretarios Generales, por ejemplo), lo hacen a través de medios opacos y no democráticos que vinculan esos nuevos líderes a los intereses de los Estados miembros. Al hacerlo, el nuevo conjunto de líderes refleja la calidad y el interés de los anteriores, con el añadido de que a menudo hay que conformarse con el mínimo común denominador: no la persona que mejor podría desempeñar el cargo, sino aquella sobre la que se puede conseguir el consenso necesario para su elección. De modo que, en la práctica, las organizaciones intersociales poco hacen por mejorar la calidad del liderazgo en el mundo.

Sobre el desapego por lo público tampoco hay trabajo llevado adelante de modo sistemático y práctico desde las organizaciones intersociales. De hecho, incluso podría decirse que se ha favorecido el crecimiento de esta falta de interés desde aquellas organizaciones con un mayor énfasis en la perspectiva neoliberal de la economía (con el

---

<sup>676</sup> Council on Foreign Relations accedida el 14 de Febrero de 2015: <http://www.cfr.org/transnational-crime/global-regime-transnational-crime/p28656>

Fondo Monetario Internacional a la cabeza), que han favorecido la creación de una visión del mundo donde prima la acción individual por encima de la colectiva.

Sobre la cuestión de la gobernanza vale la pena señalar que hay organizaciones activamente trabajando en esta cuestión. El propio funcionamiento de la ONU como paraguas de organizaciones interrelacionadas es un buen ejemplo de esto, así como el trabajo que ha llevado adelante el Banco Mundial siendo, de hecho, el creador del concepto en buena medida.

Donde las organizaciones han resultado impotentes es a la hora de controlar las luchas entre Estados. Han conseguido intervenir con éxito en algunos de los aspectos de estos conflictos (como la guerra), aunque a menudo se han visto atrapadas en las batallas por la hegemonía entre los intereses contrapuestos que anidan en su interior. El resultado es que las organizaciones, al solidificar el *status quo*, acaban convirtiéndose en actores con un bando claro dentro de las luchas intersociales por el poder (normalmente, el bando de los poderosos cuando esa organización fue creada), de modo que, en realidad, actúan a menudo como contendientes en vez de intermediarios; por ello, sólo se puede considerar que tienen una acción parcial en este campo.

Sí tienen una capacidad de acción clara en cuestiones de legitimidad, en especial la ONU. Así, actos como reconocer a Palestina como Estado observador, o a los rebeldes de Libia como gobierno legítimo, hablan de la capacidad de las organizaciones intersociales por legitimar o deslegitimar ciertas posiciones y facciones políticas. A mayores, los informes que elaboran muchas de ellas sobre todo tipo de cuestiones (corrupción, derechos humanos, etc.) sirven como herramientas en el interior de las sociedades civiles del mundo (y la global) a la hora de construir sistemas legítimos y destruir los ilegítimos, cambiando con ello los marcos interpretativos en los que los conflictos ideológicos e institucionales a menudo se mueven.

	<b>Organizaciones</b>
<i>Status quo</i>	Ambiguo
<b>Cortoplacismo</b>	Parte
<b>Terrorismo</b>	Si
<b>Aislamiento de la globalización</b>	Si
<b>Diplomacia</b>	Si
<b>Tres tipos de Estado</b>	No
<b>Guerra, paz y seguridad</b>	Si
<b>Crimen organizado</b>	Si
<b>Tecnocracia</b>	Ambiguo
<b>Liderazgo</b>	No
<b>Desapego de lo público</b>	Ambiguo
<b>Fracaso de la gobernanza global</b>	Si
<b>Luchas intersociales</b>	Parte
<b>Deslegitimación del sistema</b>	Si

## 5. Conclusiones

Como se observa después de todo este recorrido, las organizaciones intersociales son, en gran medida, el núcleo actual de la lucha contra los riesgos globales. Su número y especialización las ha permitido centrarse en una enorme variedad de riesgos, que han ido abordando de modo cooperativo y con gran profundidad y sistematización. A mayores, su mayor independencia y capacidad de acción les ha permitido entrar en campos donde la soberanía estatal ha bloqueado otro tipo de acciones y, aunque esta siga actuando como una seria limitación a su capacidad, han conseguido establecer acciones que romperían con los poderes tradicionales de cada país, por ejemplo con el establecimiento de una policía supraestatal como es la Interpol (por muchos problemas y defectos que esta pueda tener).

Sin embargo, precisamente por su capacidad de acción, muchas organizaciones han sido atadas relativamente en corto por unos Estados temerosos de que actuaran de un modo realmente independiente que pudiese ir en su contra. Y como representan un orden de las cosas concreto que se da en el momento de su fundación, con enormes problemas a la hora de evolucionar y adaptarse a los cambios, lo que surge es que las organizaciones acaban encontrándose en el medio de los conflictos, formando parte de un bando u otro. Como actores que son, toman parte activa en la batalla con los riesgos pero, a menudo, constituyen fuentes de riesgo en sí mismas.

Esto ha hecho que muchas se encuentren en el centro de serios debates sobre su legitimidad o su democratización, así como de los medios que pueden o deben emplear en

cada conflicto. La injerencia en los asuntos de otros países (por ejemplo, para evitar un genocidio) se convierte en una cuestión central de la capacidad de acción de las organizaciones en su lucha contra los diferentes riesgos globales y, en la medida en que se desplaza hacia el centro del debate, pone en tela de juicio el orden intersocietal creado a partir de la Paz de Westphalia, organizado sobre la idea de la soberanía estatal inviolable; y, a medida que este debate progresa y el campo intersocietal se independiza, nuevas formas de ordenamiento intersocietal se perfilan en el horizonte y, con ellas, nuevos riesgos y herramientas de lucha contra ellos.

Una lucha en la que, sin embargo, pese a su mayor capacidad de acción e independencia, las organizaciones no pueden luchar solas. Son demasiado lentas a la hora de alcanzar consensos y funcionar como para poder intervenir con rapidez en las situaciones de mayor urgencia; y su modificación es demasiado complicada como para poder garantizar que respondan a un reparto de poder semejante al que se da en la sociedad intersocietal posterior a su fundación. El resultado es que necesitan de los mecanismos más flexibles, ágiles y líquidos (como los regímenes) a la hora de poder actuar en una serie de dimensiones que, para ellas, resultan demasiado aceleradas o cambiantes como para poder construir posiciones comunes sólidas al respecto.

Esto se nota especialmente en aquellas categorías de riesgos donde el origen de los mismos es la propia acción estatal (como los conflictos políticos y económicos) o el resultado del mundo cambiante (con los riesgos tecnológicos). Es en estas categorías donde las organizaciones tienen suficiente capacidad de acción pero también trabas internas a la hora de conseguir actuar de modo unívoco y claro. Pero es en el caso de los riesgos culturales donde fracasan en mayor medida, fruto de que muchos son invisibles para las organizaciones intersociales o son considerados como patrimonio exclusivo de cada Estado.

En la otra cara de la moneda, las organizaciones han logrado obtener un alto grado de capacidad de acción en el manejo de los riesgos ecológicos y demográficos, muy documentados y sobre los que es relativamente sencillo establecer un bien común, aún cuando a menudo sus éxitos en estos campos de nuevo se vean limitados por la acción estatal. En este sentido hay que destacar también los riesgos políticos, donde las organizaciones tienen una larga tradición aunque, precisamente por ser actores activos en

el interior de los mismos, a menudo acaban generando efectos muy ambiguos en la lucha contra esos riesgos.

	<b>Si-No</b>	<b>Ambiguo</b>	<b>Parte</b>
<b>Ecológicos</b>	5-0	0	0
<b>Demográficos</b>	4-2	0	1
<b>Culturales</b>	1-5	1	1
<b>Económicos</b>	3-5	3	4
<b>Tecnológicos</b>	5-5	0	2
<b>Políticos</b>	7-2	3	2
<b>Total</b>	25-19	7	10

En conjunto, las organizaciones intersociales son, probablemente, la herramienta más adecuada para la lucha contra los riesgos globales; sin embargo son una herramienta que dista mucho de ser la idónea para todas las situaciones y que plantea numerosas cuestiones sobre su capacidad de acción en distintos ámbitos, que deben ser suplidos por las otras opciones a disposición de las sociedad intersocietal. Pueden ser el *primus inter pares* del campo intersocietal, pero no pueden ser entendidas en absoluto como hegemónicas o soberanas en el mismo, especialmente al tener en cuenta el enorme campo de acción y movimiento que todavía tienen los Estados en su interior.

## **Capítulo 7: Bloques Regionales**

Los bloques regionales siempre han sido un elemento complicado de abordar desde la perspectiva de las relaciones intersociales, en gran medida por ser un actor con una lógica novedosa (el más antiguo, la Unión Europea, apenas tiene algo más de medio siglo). El resultado es que a menudo se los ha llamado Objetos Políticos No Identificados (OPNI)<sup>677</sup> pues no encajan del todo con las definiciones y elementos que caracterizan a los actores intersociales tradicionales, ni en los marcos teóricos habituales<sup>678</sup>. Surge así la necesidad de crear nuevas teorías y conceptos que permitan abordar estos sistemas complejos desde analogías y perspectivas originales, porque las heredadas cada vez funcionan peor para describir la realidad<sup>679</sup>. Es necesario un vocabulario que permita explicar los fenómenos sociales actuales; sin él, no es posible entenderlos, ya que sólo se comprende aquello que se puede explicar<sup>680</sup>.

Por tanto, propongo la siguiente definición, que será la que oriente este capítulo:

*“Organización intersocietal de carácter regional que busca el control y la reducción de riesgos en su ámbito de actuación. Para ello se basa en la cesión de soberanías estatales en campos específicos con el objetivo de ir integrándose en esos aspectos, dando a la organización la capacidad de decidir sobre los temas correspondientes. Pero, mientras hacen eso, los Estados miembro permanecen a su vez independientes en todo el resto de ámbitos, con lo cual su existencia no es suprimida ni obviada. Además, el bloque posee, por lo menos, un órgano de gobierno encargado de la defensa de los intereses del conjunto por encima de sus partes, lo cual da a la organización una identidad diferente a la suma de las de voluntades de los Estados que lo componen”.*

---

<sup>677</sup> Lamo de Espinosa (2010: 14) lo dice sobre la Unión Europea, pero es aplicable al modelo en su conjunto.

<sup>678</sup> Castells (2001: 399).

<sup>679</sup> Hardt y Negri (2001) hablan largamente de las analogías que se pueden trazar a la hora de explicar Estados y órdenes supraestatales.

<sup>680</sup> Robinson (2001a: 13).

El primer elemento que destaca es que son un tipo muy específico y concreto de organización intersocietal, por lo cual encajarían en buena parte de los elementos comentados en el capítulo 6. Sin embargo, está compuesta exclusivamente por Estados postmodernos<sup>681</sup> que han cedido su soberanía en distintos elementos a dicha organización, con la intención de crear un conjunto institucional en común entre todos ellos que vaya más allá de las organizaciones intersociales tradicionales y su habitual barrera: la soberanía.

Es más, no sólo está compuesta exclusivamente de Estados postmodernos, sino que es el principal mecanismo para transitar del modelo moderno al postmoderno, al construir herramientas de manejo de soberanías compartidas<sup>682</sup>.

El resultado es un proceso de integración que crea un organismo regional con capacidad de intervenir en el interior de los países miembro, pero que no es un Estado en si mismo. No se trata, por tanto, de crear un mega-Estado que englobe a los demás (aunque la corriente federalista en la UE busque esto, ha sido opuesta por numerosas fuerzas a lo largo del desarrollo de la misma<sup>683</sup>), sino un organismo complejo y con una nueva estructura, que sea capaz de poner en común las funciones que beneficie tener como conjunto (como la política mercantil) y respetar las diferencias en aquellas que no convenga la unificación. De ahí que se produzca a la vez un proceso de integración y uno que mantiene la independencia, al tratarse de distintas áreas y temas.

Así, se genera un espacio político, económico y social nuevo, que ni vuelve obsoletos a los espacios estatales antiguos ni es inútil en si mismo. Surge en paralelo a ellos, buscando desarrollar esa integración sin perder la identidad. Y en consecuencia, gracias a la cesión de soberanía y al proceso de integración, surge un espacio con competencias propias y exclusivas, cosa que no ocurre en el marco de otros organismos intersociales, que normalmente son lugares de debate pero no anulan las capacidades de los Estados. El mejor ejemplo de esto es el Euro, competencia exclusiva de la Unión, desapareciendo así potestad monetaria de los países que lo han adoptado como su moneda.

---

<sup>681</sup> Cooper (2004).

<sup>682</sup> Cooper (2004: capítulo 2).

<sup>683</sup> Pinder (1998).



El tercer elemento importante del bloque regional es que tiene un organismo central que se dedica a la defensa de lo común. Es un desarrollo de los órganos permanentes que se encuentran en las organizaciones intersociales y en los regímenes, ya que no sólo se trata de un organismo permanente sino uno que antepone los intereses del conjunto a los de los Estados que la componen. Y este organismo, en un modelo ideal, debería tener un gran poder y capacidad de acción, para poder llevar adelante el proceso de integración.

Este organismo central, además, debe tener la capacidad y el poder exclusivo en aquellas competencias que tiene transferidas. Así, las decisiones que se tomen en su marco en esos temas específicos debe ser trasladado a las regiones que lo componen, creándose así un flujo del centro a los Estados, que equilibre el flujo que surge de los países en aquellas cuestiones donde las competencias no están transferidas.

Y no sólo deben estar las competencias transferidas de modo permanente y completo, sino que además el bloque debe contar con medios para asegurarse de que las decisiones comunes se implementen. Sea mediante mecanismos sancionadores, tribunales, vigilancia, el uso de incentivos económicos o sociales, la demanda pública o cualquier otro medio que surja, los bloques regionales deben garantizar que esas medidas se apliquen como fueron diseñadas por el conjunto del bloque en el interior de sus instituciones comunes.

Huelga decir que, para que exista este organismo común y pueda cumplir su función de modo independiente, la organización debe tener garantizado el acceso a los recursos que precisa. Es más, en un mundo ideal, el bloque regional tendría acceso a sus propios recursos (mediante impuestos, por ejemplo) de modo que no dependa de las transferencias que surgen desde los Estados y, así, sea capaz de hacer frente a la presión que estos puedan hacer.

Junto a esto, hay otro elemento destacable que no está en esta definición y que es importante: el hecho de que los bloques regionales no son creados con un único fin específico. Por supuesto que nacen con objetivos, como promover la paz o mejorar la economía, pero no es un mandato tan concreto como el de muchos regímenes, ni como el que suele encontrarse en las organizaciones intersociales. Al contrario, los bloques regionales suelen tener misiones muy amplias y en su propio funcionamiento van a ir

creando organismos e instituciones que les permitan alcanzar esos objetivos, los cuales a menudo van cambiando a lo largo del tiempo.

El resultado es que se busca la coordinación de la política, la puesta en conjunto de la economía, la creación de un mercado interior, etc. Cosas que por su propia naturaleza implican muchas alteraciones, porque deben ajustarse a una realidad social global siempre cambiante. No es sorprendente por ello que la Unión Europea, por ejemplo, pase por frecuentes revisiones de los tratados (ocho tratados principales en poco más de sesenta años es más de un tratado por década de media, una tasa de cambio muy superior a la que se da en la ONU, por ejemplo).

Por todo esto, los bloques regionales son procesos permanentemente abiertos, que cambian y evolucionan a medida que sus amplios objetivos son modificados, surgen nuevas opciones o se cierran algunas de las antiguas. Son un ejemplo claro de experimentación e ingeniería social, que busca crear un nuevo tipo de organismo que se adapte al mundo que está surgiendo por medio de un debate continuo, no como un proyecto definido y cerrado<sup>684</sup>. Esto los hace más flexibles que las organizaciones intersociales al uso, aunque más rígidos que los regímenes porque tienen complejas burocracias, protocolos y normativas.

La Unión Europea no es el único bloque regional existente, pero sí el más antiguo y el que más ha desarrollado el modelo. Por dificultades a la hora de crear identidades comunes y cesión de soberanía (por ejemplo, en los distintos modelos de integración de América Latina), por problemas de financiación (como la Unión Africana), etc. el resto aún avanza por detrás de la UE y, aunque propongan algunas alternativas interesantes, a lo largo de todo este capítulo voy a usar a la Unión Europea exclusivamente como ejemplo de bloque regional, haciendo notas sobre los otros en los casos que les corresponda.

## 1. Invitados y Habitantes

Los bloques regionales se encuentran muy próximos a lo que Castells ha definido como Estado-red<sup>685</sup> y surgen en respuesta a la decreciente autonomía de los Estados en un

---

<sup>684</sup> Castells (2001: 376).

<sup>685</sup> Castells (2001: 376).

mundo de creciente interconexión e interdependencia<sup>686</sup>. Y, con esta, la percepción de la comunidad correspondiente (no en vano, el nombre original era el de Comunidades Europeas) y la necesidad de buscar maneras diferentes de resolución de conflictos<sup>687</sup> porque los problemas mismos son novedosos.

Ese es, en efecto, el punto de partida de la Unión Europea, heredera de un continente arrasado por la guerra y dependiente económica y políticamente de los Estados Unidos, primero a través de sus ayudas (el Plan Marshall en especial) pero sobretudo del paraguas de seguridad que proveyó durante la Guerra Fría. Esta dependencia es el foco sobre el que pone la luz la teoría neorrealista cuando trata la cuestión de la Unión Europea, ya que esta se encontraría en un caso claro de dilema de seguridad, rodeada de potencias mucho más poderosas que la podrían destruir en caso de que la guerra se calentase, de modo que la integración y construcción de un supra-Estado sería la forma de ganar poder relativo y así no encontrarse a la merced de las dos hegemonías.

Sin embargo, yo discrepo con la teoría neorrealista. Aunque concuerdo en la importancia de obtener la seguridad en un entorno inestable como el de la Guerra Fría, las Comunidades Europeas que inician el camino encajan mejor como producto del *shock* que produjo la tierra arrasada y las familias destruidas. La Unión no surge porque los países europeos sean amenazados por un entorno anárquico y potencialmente destructivo, sino porque han descubierto que su peor enemigo son ellos mismos y que, tras dos Guerras Mundiales, la única forma de traer la paz es construir algo en conjunto. Tras las batallas ocurridas, las ciudades francesas habían sido arrasadas tanto como las alemanas o las inglesas, y esto impuso un cambio de percepción a la población de la época, que salía del horror repetido de la guerra mundial y necesitaba un futuro donde no hubiese una tercera.

La clave, por tanto, es una visión más propia del constructivismo: el juego de la percepción. Los millones de muertos alemanes, italianos, franceses, belgas, ingleses... eran todos ellos europeos por igual. Hay un *click* en la identidad, un giro que se acentuará cuando miren a Alemania y la vean arbitrariamente dividida, rompiendo la unión de la nación y del Estado para evitar que pudiese iniciar la tercera guerra mundial. Es esta percepción de amenaza mutua, pero también de pérdidas compartidas, la que hace que en

---

<sup>686</sup> Castells (2001: 278).

<sup>687</sup> Crozier (1974: 46) habla de esto, aunque él lo esté aplicando a las empresas.

la gente de la época crezca la conciencia de que están en el mismo barco y que o navegan juntos o se hunden separados.

De ahí que la Alta Autoridad fuese el poder principal (al menos según los diseños originales de Jean Monnet), capaz de controlar el carbón y el acero requeridos para construir la máquina bélica de los seis países iniciales pero, en especial, de Francia y Alemania. Pero la historia del éxito relativo de la Unión no se basa en un momento de epifanía, instante que se ha perdido ya para las generaciones que no conocieron esa época, sino en la capacidad para construir un "nosotros" a partir de eso. Una identidad que combine el sustrato de valores e historia compartidos<sup>688</sup> así como una proyección de futuro de a dónde se quiere ir. Surge en respuesta un nuevo "ellos", los que se encuentran fuera. Esa es la visión que guía a los padres de la Unión, que paso a paso caminan hacia esa redefinición futura sobre quiénes somos y qué queremos del mundo.

Se construye así como un organismo propio de un entorno de creciente globalización, que la consagra en su interior. En buena medida, es el germen de un nacionalismo cívico<sup>689</sup> en Europa, como contraposición a los nacionalismos identitarios e históricos que habían desgarrado la misma en una guerra tras otra. Cogen los elementos en constante flujo por la red global, en especial los que transitan desde y por Europa, y los consagran en distintos elementos de identidades multiculturales<sup>690</sup>, sean una ensalada, un gazpacho<sup>691</sup> o cualquier otro modelo. Lo que importa es que sobre ese conjunto de identidades y nociones en flujo y cambio por las redes de comunicaciones surgen una serie de símbolos e identidades compartidas (el Programa *Erasmus*, la bandera de la Unión, Eurovisión...) que sirven para avanzar el Método Monnet: la puesta en común de distintos elementos originalmente dispares, en nuevas construcciones comunes compartidas entre todos y que hagan a la gente sentir que forman una comunidad real. Así, según su teoría, que la ciudadanía use enchufes iguales, tenga modelos de estudio similares, use los mismos aeropuertos y pasta de dientes, etc. servirá para crear la identidad común ya que todos pasan por las mismas experiencias en marcos similares y, por tanto, tienen una experiencia vital compartida que los diferencia de aquellos que vienen del exterior.

---

<sup>688</sup> VVAA (2010: 671).

<sup>689</sup> Smith (2004).

<sup>690</sup> Castells (2001: 391).

<sup>691</sup> Lamo de Espinosa (2010).

Este método ha tenido mucho éxito, pero a la vez ha fracasado, en gran parte por el escaso esfuerzo de construcción identitaria realizado desde la Unión, que ha esperado que esta identidad florezca "por si misma". Y es cierto que lo va haciendo, pero lentamente, e ignorando que las experiencias no sólo se comparten entre europeos sino que, en un mundo de creciente globalización, se extienden en marcos mucho más amplios. Por eso, la Unión es una expresión clara de la globalización y, como Estado-red, se consagra como el modelo de organización propio de una sociedad-red creciente y globalizada<sup>692</sup>.

Es en parte por esta identificación y este nuevo modo de organización que los modelos de integración han ido apareciendo por todo el mundo con distintos grados de éxito y de cesión de soberanías. Porque para actuar globalmente hace falta alcanzar una escala global en el pensamiento y en la acción de un actor político y, en el marco de los Estados, pocos pueden lograrlo de modo independiente. Sólo aquellos con una enorme cantidad de recursos o con tamaños demográficos y geográficos enormes pueden hacerlo en solitario (Estados Unidos, China, Rusia...) y, únicamente en la medida en que ellos son, en buena medida, el resultado de antiguos procesos de unión de identidades en torno a una única forma estatal (la Guerra de Independencia y la Guerra Civil en Estados Unidos, la unión de los siete reinos y la revuelta de Mao en China, el dominio zarista y la revuelta de octubre en Rusia...).

Por tanto, la cuestión central a la hora de crear un bloque regional es la disposición a construir una identidad y un cuerpo de gobernanza (que no un gobierno) comunes entre las distintas partes involucradas. Y, para hacerlo, el principal elemento que se emplea es el que hace que los distintos países sean Estados postmodernos<sup>693</sup>: la cesión de soberanía.

Así, si un actor político fuese el equivalente a una comunidad social, en la ONU cada Estado sería vecino de los demás: pueden ir de visita unos a otros, comentar si les gusta o no la decoración, intentar construir algunos servicios comunitarios entre todos, etc. Sin embargo, como meros visitantes que son, sólo pueden hacer sugerencias que luego los habitantes de cada una de las casas decidirán si quieren aplicar o no.

A diferencia de ello, la Unión Europea se comporta más como si fuera una familia que comparte una casa común: todos tienen el derecho a opinar sobre lo que los demás

---

<sup>692</sup> Castells (2001: 385 y 401).

<sup>693</sup> Cooper (2004).

hacen y cómo lo hacen, y existen figuras e instituciones con el poder y la legitimidad para decidir si se cambia la decoración de las paredes o se alicata el baño. Es un producto conjunto, donde cada uno tiene su propia habitación, pero esta debe estar en armonía con el conjunto de la casa que construyen entre todos.

Al menos, esa es la teoría, y esa es la barrera que supone la existencia o no del principio de soberanía excluyente. En el modelo tradicional del campo intersocietal, que todavía sirve como base estructural en la actualidad, la soberanía heredada de tiempos de la Paz de Westphalia se entiende como un principio central e inviolable del ordenamiento. Lo cual limita la capacidad de acción de todos los actores intersociales, muchos de los cuales carecen de la legitimidad o del poder para establecer medidas que se apliquen a los Estados miembro. Y, cuando la tienen, normalmente es en aspectos muy concretos y limitados, que no interfieren con la independencia y capacidad de decisión de cada gobierno.

Pero la Unión no se basa en la constatación de la independencia estatal, sino en entender que el actual es un mundo de interdependencia. Y que esta exige inevitablemente el trabajo conjunto entre todos los países, porque los procesos son globales y van mucho más allá de las fronteras políticas, de modo que lo que ha decidido un Estado afecta a los demás. La actual crisis económica es un perfecto ejemplo de eso, iniciada en Estados Unidos, importada y mutada a Europa a través de Grecia y, después, Irlanda y Portugal, asentada tras ello en España con sus propias características, y finalmente infectando a Francia e Italia y, quizás, Alemania y Reino Unido. Es el famoso efecto mariposa, contra el que sólo se puede actuar por medio de decisiones conjuntas y medidas de alcance lo más global posible.

Sin embargo, este Estado-red plantea numerosas preguntas, la principal de las cuales es: ¿es un modelo exportable al resto del mundo? La Unión es fruto de siglos de conflictos internos, de choques, de contactos culturales que han ido forjando una visión europea: el Imperio Romano, la Cristiandad medieval, la Ilustración y los Imperios coloniales, las Guerras Mundiales... todo ello son manifestaciones de esa "civilización"<sup>694</sup>

---

<sup>694</sup> He de reconocer que el concepto de civilización, especialmente como lo usa Huntington (1993) y que tantas connotaciones ha aportado en el campo del análisis político, no me acaba de convencer demasiado por su colonización ideológica. Sin embargo, si se le eliminan los elementos ideológicos y se resume en una especie de "episteme" como la establece Foucault (1985), puede ser válido para aplicar en este caso.

europea de la que a menudo se habla<sup>695</sup>. Precisamente por ello, la Unión se asienta sobre una serie de valores y formas comunes de entender el mundo durante mucho tiempo, que sirven como argamasa para permitir la construcción de ese proyecto conjunto. Y es que, al igual que el resto de las organizaciones intersociales, la visión compartida del futuro es uno de los requisitos indispensables para construir un bloque regional, quizás incluso en mayor medida que en los otros actores.

El hecho es que, de un tiempo a esta parte, han aparecido numerosos otros bloques regionales: la Unión Africana, ASEAN, Mercosur... pero todos carecen de la voluntad de profundización y de interdependencia que se usa como nexo en la Unión Europea. Aunque son distintos modelos de puesta en común de necesidades y capacidades, unos más desarrollados que otros, al final ninguno traspasa la barrera de la soberanía estatal tanto como lo hace la primera de estas organizaciones. Puede que sea una cuestión de tiempo, los bloques regionales de fuera de Europa son mucho más recientes, hijos de experiencias dispares y distintas que los años pueden ir acercando hacia la comunalidad. O, sin embargo, bien puede pasar que la Unión Europea no sea un modelo exportable al exterior porque dependa de demasiados valores y conceptos europeos que en el resto del mundo no se encuentren igualmente asentados y establecidos, siendo sustituidos por otros valores e ideas propias de sus distintas regiones.

Junto a esto se plantea la cuestión del estancamiento de la Unión. El reciente antieuropeísmo del Gobierno británico, con un David Cameron que lucha por una posición cada vez más aislada de la Unión en clara competencia con el UKIP, es un buen ejemplo de cómo crecen las fuerzas que pugnan por desarticular el bloque. No sólo se trata de no ceder nuevas soberanías, sino de recuperar aquellas que ya se habían cedido, bien buscando modos de restablecer las fronteras (como el intento de limitar Schengen que han defendido varios países), la reducción de financiación en los presupuestos comunitarios o, en casos más extremos, incluso abandonar la Unión por completo.

Este debate se encuentra asentado sobre una creciente deslegitimación de la UE en sectores muy amplios de la población. Países tradicionalmente europeístas como España han visto bajar los índices de aprobación de la misma brutalmente desde el comienzo de la

---

<sup>695</sup> Morin (1998).

crisis<sup>696</sup>, debido a que buena parte de la legitimidad de la organización se basaba en los resultados: mejora la calidad de vida de los ciudadanos y, al ser útil, es legítima. El problema es que se ha visto dañada seriamente por la percepción de la Unión como impositora de medidas de austeridad (en los países del sur, por ejemplo) o como una carga (en los países del norte), a lo cual se unen los numerosos debates en torno al modelo económico-político que se quiere para la misma y que hacen que esta se encuentre relativamente estancada.

A esta legitimidad por resultados, la Unión normalmente había añadido una ideológica, como fuente de paz y de democratización<sup>697</sup>. Sin embargo, la gente ha ido percibiendo cada vez de modo más claro la falta de democracia interna de la Unión y, consecuentemente, poniendo en tela de juicio esta fuente de legitimidad; desde luego, el crecimiento en poder del Parlamento Europeo y la vinculación de la Comisión a esta institución y sus elecciones puede servir para darle fuelle, pero sigue chocando con la opacidad de las instituciones (la "comitología", por ejemplo, no es nada democrática<sup>698</sup>) y la dificultad que tienen para ser cercanas a la población de los distintos países que, a menudo, sienten a Bruselas como una fuerza lejana y ausente en sus vidas diarias, o incluso presente únicamente para dar con el palo y exigir reformas dolorosas. Por supuesto, esto en gran medida es fruto de la tradicional transferencia de éxitos/precios (los Gobiernos de cada país se suelen atribuir las cosas beneficiosas que se aprueban en la Unión, mientras la culpan de las perjudiciales<sup>699</sup>), pero eso no hace más que agravar la falta de legitimidad democrática de la UE.

Es en este marco en el que se plantea una cuestión de vital importancia: ¿cómo se decide? Tradicionalmente, las organizaciones intersociales se han basado en dos modelos: por un lado el consenso (conseguir la unanimidad o, al menos, la no oposición,

---

<sup>696</sup> La valoración del liderazgo europeo ha caído en todos los países, con casos graves como España que pasa del 59% en 2008 al 27 % en 2013, o Grecia que va del 60% de 2009 al 19% en 2013; son datos de una encuesta de Gallup, consultada el 21 de Noviembre de 2014: <http://www.gallup.com/poll/166757/leadership-approval-record-low-spain-greece.aspx>

<sup>697</sup> Carrillo (1996: 202) expone cómo la idea de entrar en la Unión para evitar recaer en la dictadura o una nueva guerra civil fue una fuerza detrás de la adhesión de España; algo que bien se puede aplicarse a otros países, como Portugal.

<sup>698</sup> Losada Fraga (2009).

<sup>699</sup> Comisión Europea (2001).



lo cual implica que todos o parte de los miembros tienen derecho a veto al ser necesaria su aprobación/abstención) o la generación de mayorías (modelo democrático, normalmente por votación).

El primero de los dos caminos, sin duda, es a priori el más deseable. Al fin y al cabo, implica que todas las partes están de acuerdo, lo cual genera sin duda una mayor legitimidad para las medidas aprobadas y una mayor aceptación y facilidad de implantación. Además, favorece conseguir el apoyo social de la población y de los distintos actores, ya que surge la sensación de que el juego no es de suma cero sino que pueden salir todos ganando aunque sea en diferentes dimensiones.

El segundo de los dos modelos implica la aceptación de vencedores y vencidos, en la medida en que distintas políticas podrán salir adelante incluso aunque algunos actores se opongan. Es un modelo más eficaz, sin embargo, en la medida en que evita los bloqueos que la minoría puede imponer cuando es necesario el consenso; también facilita que las decisiones se tomen con mayor rapidez porque, llegado un punto del debate, se puede recurrir a la votación como manera de progresar en una agenda que, de otra manera, estaría estancada en las discusiones entre posiciones opuestas e irreconciliables.

Originalmente, la Unión se basaba principalmente en la búsqueda de consenso, algo viable cuando el número de actores es pequeño y el interés por construir algo común es alto. Sin embargo, a medida que la UE ha ido ampliándose, complejizándose y volviéndose más diversa, cada vez más es el modelo democrático el que ha ido extendiéndose, abarcando nuevas decisiones que antes se tomaban por unanimidad. El resultado es que la legitimidad de la Unión se resiente en la medida en que cada vez más surgen los perdedores, pero a cambio funciona de un modo más democrático y transparente donde se le niega a los Estados la posibilidad de actuar como vetos a las medidas que todos los demás querían implementar; vetos que han dado a relaciones muy asimétricas entre los países, desigualdades que no deberían existir (como el hecho de que Irlanda tenga garantizado siempre tener un Comisario, cesión necesaria para que aprobasen el Tratado de Lisboa y que ha forzado a que los debates sobre reducir el tamaño de la Comisión debido a su inoperatividad desaparezcan, porque ningún país quiere quedarse sin Comisario cuando Irlanda tiene el suyo garantizado).

Sin embargo, lo cierto es que la Unión actúa normalmente tratando de combinar ambas aproximaciones, como muestra el hecho de que en las Elecciones al Parlamento Europeo la Comisión resultante normalmente incluye a miembros de las distintas familias políticas en lugar de representar únicamente al partido ganador, como sería habitual en unas elecciones estatales.

El método europeo, además, facilita la convergencia entre ambas visiones al combinar normalmente decisiones en distintos ámbitos dentro de la misma cuestión. Así, a diferencia de otras organizaciones (como la ONU) que dividen cada elemento a tratar en distintas comisiones y grupos de trabajo independientes, la UE a menudo opta por discutir y negociar paquetes conjuntos donde puedan combinarse incentivos y cesiones en distintos asuntos para cada uno de los Estados. De este modo se facilita la consecución de un consenso que se sigue buscando activamente, incluso cuando no es necesario para llevar adelante el proceso.

## **2. La Batalla Entre Federalismo e Intergubernamentalismo**

Aunque a menudo pueda parecerlo como fruto de los relatos sobre la construcción de la Unión, las fuerzas centrípetas que llevan a una mayor cohesión y cercanía no siempre han sido la fuerza dominante. Al contrario, desde siempre, en el interior de la Unión existen fuerzas centrífugas<sup>700</sup> que entran en conflicto con las primeras.

Así, en un extremo del espectro se podría colocar a los federalistas (partidarios de construir un supra-Estado en sentido pleno, como los Estados Unidos de Europa) y, en el extremo opuesto, estarían los euroescépticos, los nacionalistas y los intergubernamentalistas (partidarios de reducir la Unión a un simple lugar de decisión entre Gobiernos independientes). Estas posiciones enfrentadas, y todos los puntos intermedios, han ido teniendo más fuerza o menos según las distintas etapas y momentos, los intereses de los líderes y el peso relativo de cada institución. Así, el Parlamento Europeo y su creciente fuerza empuja hacia el polo federal, pero eso lo compensa la pérdida de poder de la Comisión (especialmente con el comienzo del siglo XXI) y el crecimiento en poder del

---

<sup>700</sup> Pinder (1998) hace una buena descripción de esta historia de conflicto entre visiones opuestas de lo que debe ser la Unión.

Consejo (la principal institución intergubernamental<sup>701</sup>); en el medio, el Tribunal de Justicia Europeo y el Banco Central Europeo tenderían hacia una federalización pero se encuentran atados por los acuerdos negociados entre gobiernos para su constitución, lo cual los deja a medio camino entre ambas facciones en liza.

El resultado de este conflicto es que la Unión Europea no avanza en línea recta en su construcción, sino camina dando bandazos de un lado al otro. Si el Club del Cocodrilo logró aprobar una Constitución en el Parlamento Europeo, el Consejo respondió relegándola a un cajón; si luego la Comisión ha perdido fuerza, el Parlamento ha ganado legitimidad, especialmente con las elecciones del 2014, por la elección indirecta pero explícita al Presidente de la Comisión (el Consejo, por mucho que amagó con ignorarlo, al final tuvo que aceptar este impulso democrático). Así, no surge un Estado europeo, pero tampoco la Unión se puede reducir a una organización intersocietal al uso o, incluso, una simple alianza de muchos niveles<sup>702</sup>.

Hay otros elementos que continúan desarrollando esa diferenciación entre el bloque regional y el modelo federal tradicional. Así, mientras que en una federación todos sus participantes deben estar en igualdad de condiciones, el modelo de bloque regional que surge en la Unión permite la simetría en unos elementos y la asimetría en otros, porque a menudo surgen cooperaciones específicas en nuevos ámbitos, o medidas que no son aplicables a todos los Estados. La Europa de las dos velocidades es un ejemplo de esto, al igual que lo es el Euro.

Además, el descrédito de la Unión que abanderan muchos populismos actuales, así como el crecimiento de los euroescépticos y nacionalistas, ha llevado a que se plantee la posibilidad de una creciente balcanización de la misma. Esta no necesariamente consistiría en el desmantelamiento de lo construido en conjunto, sino quizás en el aumento de la independencia de las partes y la reducción de los espacios de soberanía compartida. Puede que parezca complicada la posibilidad de que la Unión realmente desaparezca, pero la crisis actual ya ha mostrado como existen corrientes en esa dirección, que hablan de abandonar la UE (como el UKIP o el Frente Nacional de Le Pen) o al menos algunas de sus

---

<sup>701</sup> Petschen (2005).

<sup>702</sup> Morata (2004: 52). Yo creo que la Unión seguirá desarrollándose como actor específico y distinto, camino que a su modo irán siguiendo los demás bloques regionales a medida que vayan integrando distintas áreas comunes y surjan sus especificidades como organizaciones.

características (como el fuerte debate que se dio sobre si, en el grueso de la crisis, Grecia debía abandonar el Euro o debía ser Alemania la que lo hiciese). No es tampoco algo sin precedentes, la destrucción desde dentro de la Unión Soviética a manos de la fuerza creciente de los nacionalismos suprimidos/alimentados desde el poder<sup>703</sup> fue un claro ejemplo de una fase de eclipse, algo imprevisible e inimaginable para la gente que vivía en los años previos a su rápido desmantelamiento, que podría repetirse en Europa.

Esta balcanización, o incluso el crecimiento en poder de los Estados en comparación con las instituciones comunes (en especial el papel de Alemania y Angela Merkel como figura central), es contrario a la "naturaleza" básica del bloque regional, que es la construcción común por medio de cesiones de soberanía. En caso de que este proceso continúe avanzando, el resultado sería que la Unión dejaría de ser un bloque regional para asemejarse cada vez más a una organización intersocietal al uso.

Sin embargo, tanto la balcanización como el federalismo se asientan sobre una noción que creo equivocada: la Unión no existe para desarticular los Estados que la componen, no busca subsumirlos en un todo común y anularlos. Pensar en términos de supraestado federal u organización intersocietal es tratar de imponerle los modelos extendidos y heredados del pasado, pero no necesariamente aquellos que mejor se amoldan a su futuro. Por eso se trata de un objeto político no identificado, porque las definiciones tradicionales no se ajustan a su realidad.

La Unión no busca superar y dejar atrás a los Estados, sino darles una articulación conjunta que les permita actuar de modo global<sup>704</sup>. Teniendo en cuenta que avanza entre los tirones de las dos fuerzas, centrípeta y centrífuga, no es probable que se llegue nunca a un modelo maximizado en ninguno de los dos lados: ni federal ni intergubernamental. Evoluciona por un camino que parece encajar mejor dentro del modelo confederal, aunque este tampoco encaje del todo. ¿Por qué? Porque la Unión es como una hidra con muchas cabezas: combinan todas las aproximaciones a la vez. El ejemplo del sistema de relaciones con el exterior es claro, donde se unen organismos que reconocen a la Unión como un actor válido (por ejemplo, tiene una voz propia en la Asamblea General de la ONU a través del Servicio de Acción Exterior, o en el G-20) con aquellos donde siguen actuando cada uno

---

<sup>703</sup> Castells (2001: 64).

<sup>704</sup> Castells (2001: 398).

de sus Estados de modo independiente o concertado (por ejemplo, en el Consejo de Seguridad).

Lo difícil no es, por tanto, la creación de un todo común (cortando todas las cabezas alternativas) ni la destrucción de lo común (matando al cuerpo al que van unidas esas testuces), sino aprender a articular lo uno con lo otro en un modelo donde se combine lo mejor de cada una de las aproximaciones, según lo que se vaya a tratar. Y, el concepto clave en este ámbito es el de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad<sup>705</sup> es la base que permite construir un verdadero modelo de gobernanza multinivel que supere y sustituya a la soberanía. Tras el Tratado de Maastricht en que quedó consagrado como principio rector de la acción de la Unión, se podría definir la subsidiariedad como la noción de que debe actuar el actor más pequeño capacitado para hacerlo de modo adecuado<sup>706</sup>. Si se trata de un asunto local, debe actuar el gobierno local; si es un asunto que es mejor tratarlo al nivel estatal, que lo haga cada uno de los países; si es un asunto común, que se encargue de ello la Unión.

En un primer vistazo, esta aproximación puede parecer básicamente una visión federalista: el gobierno central (el europeo) deriva a los niveles inferiores aquellas cuestiones que considera que ellos deben tratar. Sin embargo, esto no es así si se mira de cerca. La razón principal es que el flujo de poder no va de arriba a abajo (federal) ni de abajo a arriba (confederal) sino que lo que hace es establecer un mecanismo transversal que asigna distintas capacidades de acción a los distintos niveles, sin jerarquizarlos. En ocasiones predominará uno y en las demás el otro, según cuál de las aproximaciones vaya a beneficiar más a la consecución del objetivo perseguido.

El resultado es que se consagra así una horizontalización de las relaciones de poder entre los distintos niveles<sup>707</sup>, que pasan a tener competencias exclusivas y donde las fronteras de la soberanía sólo tienen sentido dentro del marco del nivel estatal. No se trata únicamente de un medio por el cual los Estados y las provincias puedan defender sus intereses y especificidades para evitar el control común, sino que también es una invitación a que la propia Unión coja nuevas competencias y deberes en aquellas materias en que la

---

<sup>705</sup> Castells (2001: 400); Comisión Europea (2001: 11).

<sup>706</sup> Uña Juárez y Hernández Sánchez (2004: 1461) para una definición más técnica.

<sup>707</sup> Morata (2004).

coordinación común pueda beneficiar al conjunto. Esta es, de hecho, una de las fuerzas que lleva a que muchas de las políticas de cooperación entre Estados miembro sean a menudo elevadas con el tiempo al rango de políticas comunes europeas, que pasa así a cubrir nuevas áreas sobre las que hace falta una coordinación a mayor escala que la estatal.

Al menos, esa es la teoría, pues la división sobre a qué ámbitos compete cada cuestión no es siempre tan clara y, normalmente, el resultado es que uno de los grandes conflictos internos dentro de la estructura de la Unión es la lucha por definir y redefinir a qué nivel corresponde solucionar cada una de las cuestiones. Por ejemplo, la crisis económica: ¿es un problema europeo, o es un fracaso de las políticas económicas de algunos gobiernos concretos?

De todo esto surge una cuestión importante: la ambigüedad inscrita en el núcleo de la Unión. Aunque las decisiones sienten unos precedentes que puedan servir de guía en el futuro, cada una de las asignaciones de responsabilidad debe ser negociada y construida entre los distintos actores, que tratan de enmarcar esas cuestiones en los niveles que más les interese. Esta geometría variable<sup>708</sup> crea una situación donde es posible negociar y acomodar los intereses de los agentes involucrados, lo cual le concede una enorme versatilidad a la hora de actuar en cada situación concreta, a cambio de construir la lucha por intereses en el centro de su núcleo.

Ya Morin describe que el conflicto es el centro de la "civilización" europea<sup>709</sup> y una de sus señas de identidad. De hecho, todo el modelo de democracia liberal desde sus inicios ha servido para buscar un modo de articular legítimamente el choque de intereses particulares que existe en el seno de sociedades diversificadas e individualistas. Es en este entorno, donde el interés común no es más que un argumento político y un recurso demagógico para conseguir que el interés de cierto colectivo sea enmarcado como un objetivo deseable por el conjunto de la sociedad, donde el principio de subsidiariedad cobra mayor fuerza y sentido; la cual debería fortalecerse con el fomento de la democracia en todos los niveles, desde el local al europeo.

Es esta faceta de conflicto abierto en el interior la que hace destacar la importancia del *soft power*. Este es, en general, el más importante en el interior de todas las

---

<sup>708</sup> Castells (2001: 399).

<sup>709</sup> Morin (1998).

organizaciones intersociales, en la medida en que es el más útil desde una perspectiva constructivista, al permitir enmarcar las situaciones de forma ventajosa para los distintos actores. Es este tipo de poder el que permite el juego en el interior de las instituciones y cómo estas construyen sus acciones, especialmente en un entorno que tiende hacia cierta ambigüedad como el europeo.

En este sentido, gracias a las necesidades reforzadas de la interdependencia y al uso del *soft power* de modo principal en el interior de las instituciones, la UE se convierte en un modelo alternativo<sup>710</sup> de resolución de conflictos entre países, que se contrapone al propio de la ONU y su parlamento westphaliano<sup>711</sup> de Estados soberanos. Esto se debe a que la cesión de soberanías crea un árbitro independiente (las instituciones europeas) y se fuerza a que los Estados traten de cooperar en su interior en vez de competir (debido a que son fuertemente interdependientes); con esto, se produce una transformación de los conflictos, que pasan de tratarse como choques intersociales a manejarse como un asunto interno que se soluciona por medio de los mecanismos establecidos y legitimados a tal efecto (velados, en última instancia, por el Tribunal Europeo).

Por supuesto, todo esto no implica que integrar nuevas dimensiones sea una cuestión sencilla o mecánica. Desde luego, la Historia demuestra la enorme cantidad de problemas que surgen al intentar poner en común estructuras y visiones dispares en un proceso que requiere de un compromiso y una voluntad política muy fuertes y sostenidos a lo largo de mucho tiempo. Una voluntad muy particular, porque los Estados deben ser suficientemente fuertes como para construir algo nuevo y, al mismo tiempo, tener la enorme capacidad de sacrificio necesaria como para aceptar reducir su propio poder y margen de acción, transfiriéndolo a las nuevas instituciones.

Sin duda, en este sentido, las crisis y los *shocks* pueden ser muy útiles, igual que en la implantación del modelo neoliberal<sup>712</sup>, ya que fuerzan a los Estados a buscar nuevas salidas para los problemas acuciantes que viven, a menudo incluso a través de medidas que no hubieran sido aceptadas antes de que todo el mundo se encontrase entre la espada y la pared. No en vano, la palabra "crisis" viene del griego, donde significaba "cambio", y el

---

<sup>710</sup> Comisión Europea (2001: 9) hace un breve pero acertado resumen del modelo de resolución de conflictos europeo.

<sup>711</sup> VVAA (2010: 612); Lamo de Espinosa (2010: 13).

<sup>712</sup> Klein (2007).

ejemplo de la crisis económica actual es claro en este sentido ya que ha puesto sobre la mesa el gobierno económico de Europa (cosa que había sido evitada desde la implantación del Euro), con sistemas de control de los presupuestos estatales en la Comisión Europea, los debates sobre la deuda común y la unión bancaria, etc. Debates que se han ido debilitando a medida que los peores momentos de la crisis quedaban atrás.

El resultado es que, a menudo, igual que ocurre en la formación de los Estados, la Unión avanza no en base a un plan establecido de antemano, sino respondiendo a las necesidades que va encontrándose en el camino. Necesidades que se cubren con nuevas medidas que, a su vez, crean nuevas necesidades más adelante en la línea temporal.

Sin embargo, la ambigüedad no es la única fuerza que define el comportamiento de la Unión dentro del marco de la subsidiariedad. La autoridad es también una cuestión importante, en la medida en que la acción a cada nivel acaba "goteando"<sup>713</sup> hacia los niveles inferiores: así, los códigos legales aprobados en el marco de la Unión deben ser transcritos al interior del Derecho de cada uno de los países miembro, igual que estos hacen con las administraciones locales en las decisiones de escala estatal.

A menudo se ha hablado de que esto le da a la Unión una cierta autoridad (lo cual pondría a las instituciones comunes en una posición jerárquicamente superior a las estatales o locales), aunque yo creo que se ajusta más la explicación desde la estructura horizontal, de reparto de tareas multinivel<sup>714</sup>. Sin embargo, esa capacidad de autoridad o imposición ha ido vinculada a una lucha para controlar la autonomía de esas instituciones comunes por parte de los Estados. Así, Barbé<sup>715</sup> ha descrito cómo el aumento de la autoridad ha ido parejo a una reducción de la independencia de las instituciones mismas, lo cual se ajusta a la pérdida de peso de la Comisión frente al Consejo<sup>716</sup>.

Esta reducción de la autonomía institucional puede servir tanto para reducir la ambigüedad (tienen menor margen de maniobra y, por tanto, su acción es más previsible) pero también para potenciarla (en la medida en que fortalece el conflicto entre los distintos niveles a la hora de intentar controlar unos la autonomía de los otros). Lo cual amplía las

---

<sup>713</sup> De modo similar al modelo *trickle-down* propio de la economía.

<sup>714</sup> Morata (2004).

<sup>715</sup> Barbé Izquierdo (2012: 43).

<sup>716</sup> Petschen (2005).



regiones de certidumbre e incertidumbre<sup>717</sup>, cambiando los equilibrios de poder entre los actores, su capacidad para defender sus intereses y, consecuentemente, construir nuevos marcos interpretativos que puedan ampliar o reducir más la autonomía de las instituciones.

### 3. Capacidad de Acción Glocal

Castells afirma que la función de la Unión Europea es darle a los Estados la capacidad de actuar de modo global<sup>718</sup>, para poder abordar sus intereses de la forma adecuada en una sociedad como la actual. Sin embargo, en mi opinión, la UE funciona mejor a la hora de pensar glocalmente<sup>719</sup>: el punto de encuentro entre lo global y lo local, con locales que actúan globalmente y globales que actúan localmente.

Desde esta perspectiva, actúa para potenciadora de los Estados al darles un alcance mayor a su acción, como indica Castells, pero también al mismo tiempo somete a esos países al influjo de lo global/regional de una forma mucho más fuerte: legislación europea, Schengen, etc.

Tomando primero la visión de Castells, la Unión permite a los Estados actuar fuera de sus fronteras de modo global. El mercado común en construcción, por ejemplo, tiene mucha más capacidad de negociación y presión como conjunto a través de la Comisión Europea que si se tomaran cada uno de los mercados estatales manejados por sus correspondientes ministerios de comercio o economía. La presencia de Inglaterra y Francia como miembros permanentes del Consejo de Seguridad garantiza que todos los demás miembros de la UE tienen una voz en el Consejo, debido a que muchas de las posiciones de la Unión en la ONU se toman por consenso antes de acudir a las votaciones (aunque no siempre ocurre, desde luego); y, además, recientemente la propia Unión ha conseguido tener su propia voz en la ONU (que no voto, todo sea dicho<sup>720</sup>). Y lo mismo ocurre con el G-20, por ejemplo, donde la presencia de la Unión como miembro del grupo garantiza que los intereses de los países que no forman parte directa del régimen pueden tener influencia en el mismo a través de la acción en el marco de la Unión.

---

<sup>717</sup> Crozier (1974).

<sup>718</sup> Castells (2001: 400).

<sup>719</sup> Beck (1998b).

<sup>720</sup> Martínez de Rituerto (2011).

La otra cara de la moneda, por su parte, es la base del Método Monnet de construir la identidad europea al poner en común la forma de vida de los europeos. Así, cada vez más, los países se encuentran bajo el influjo directo de la globalización, en forma de medidas y legislación europeas que deben ser introducidas en las legislaciones de cada uno de los Estados, de sentencias del Tribunal Europeo que tienen prioridad por encima de los tribunales estatales, etc. Esta fuerza globalizadora no necesariamente es homogeneizadora<sup>721</sup> pero desde luego sí que actúa para construir identidades e instituciones con elementos comunes. El resultado es que la "forma europea" de entender el mundo se transcribe en las sociedades específicas de cada uno de los Estados de la Unión, donde será adaptada de una u otra forma a las especificidades de ese país.

Sin embargo, hay que añadir un elemento importante en esta capacidad de acción glocal: la región. Así, aunque la Unión puede proyectar la voz de los Estados al exterior y construir una visión global para los países que la componen, las fronteras de la UE siguen resultando vitales para entender que su margen de actividad global tiene límites. Así, tiene una enorme capacidad de acción en el interior de su territorio, especialmente en ciertas materias (como la economía), pero fuera del mismo encuentra mayores problemas, fruto de una política de acción exterior común que no funciona con eficacia, de modo que siguen resultando predominantes las políticas exteriores de cada uno de los países miembro.

Por otro lado, la región como interacción glocal permite que los Estados que forman la Unión tengan una mayor influencia sobre los otros países de la misma. Así, a través de las presiones y decisiones en el marco de las instituciones comunes, Alemania puede intentar imponer un modelo económico al sur de Europa (como ocurre en la presente crisis), Italia puede tratar de conseguir un control europeo de fronteras donde se impliquen y compartan gastos los demás (con el comienzo de la Operación Tritón, por ejemplo, aún muy por debajo de lo que cabría esperar), o se puede presionar para intentar controlar las derivas totalitarias (como la de Víctor Orbán en Hungría). Estos ejemplos ilustran cómo la Unión permite que todos los habitantes de la casa decidan sobre los asuntos comunes,

---

<sup>721</sup> Como todo conflicto cultural, los conflictos identitarios en un mundo de culturas a la carta siempre son procesos de conflicto y decisión individual entre las culturas locales y globales, y los distintos elementos que cada una de ellas aporta (capítulo 2.3).

proyectando una nueva dimensión de acción exterior/interior de los Estados y dotándoles de nuevas herramientas diplomáticas y políticas.

El marco regional implica además que, incluso en aquellos casos donde las acciones no pueden alcanzar el rango de global, el hecho de que sean tomadas por los veintiocho países les da un mayor alcance. Así, puede que las reducciones de emisiones de CO<sub>2</sub> en Europa bajen mientras no lo hacen en el resto del mundo, o el apoyo a las energías limpias crezca, pero incluso aunque eso sea así el impacto medioambiental de una reducción de emisiones en toda Europa es claramente mayor y más efectivo que si disminuyesen únicamente en unos pocos Estados.

Como consecuencia de esto, lo que surge es la puesta en común de estructuras políticas completas sobre cuestiones específicas<sup>722</sup>, que se solapan con otras semejantes para construir una compleja red interna de gobernanza regional. Una red que, además, se encuentra descentralizada y, al mismo tiempo, con actores específicos para cada área, donde pueden primar en unas ocasiones los Estados o las regiones y en otras los organismos comunitarios. Estos nuevos mecanismos comunes son de dominio compartido entre los distintos miembros, una nueva especie de procomún político porque, bajo el barniz de las instituciones europeas y los gobiernos estatales, lo que se encuentra es la ciudadanía europea como fuente de legitimidad difusa, no cercana, pero real.

El resultado es que, como artefacto político, la Unión permite una nueva interacción entre lo global, lo regional y lo local. Esta nueva imbricación glocal, que proyecta la forma política como si fuera un fractal que va de lo más pequeño a lo más grande, es clave a la hora de que la Unión sea capaz de actuar eficazmente en un mundo de riesgos globalizados y demandas mundiales. Es la única forma de que los Estados europeos, pequeños geográfica y demográficamente, sean capaces de mantener la influencia y la posición sobre los asuntos mundiales que tuvieron durante los siglos XVIII-XX y que, cada vez más, se desplaza hacia los grandes Estados (China, Estados Unidos, Brasil, India...) y su capacidad de actuar y pesar en el marco mundial.

Sin embargo, esta capacidad de acción glocal choca frontalmente con el crecimiento en la capacidad de acción global de muchos países<sup>723</sup>. El resultado es que la

---

<sup>722</sup> Lamo de Espinosa (2010: 69).

<sup>723</sup> VVAA (2010: 667).

propia estructura del campo intersocietal es estado-céntrica, lo cual implica que no se adapta bien a la inclusión de nuevos tipos de actores experimentales como son los bloques regionales. Y este encaje complicado se inserta en el interior de las crecientes deficiencias de muchas organizaciones intersociales tradicionales para encajar los nuevos equilibrios de poder que han surgido décadas después de su constitución y que, cada vez con mayor fuerza, reclaman su modificación. La Unión puede tratar de aprovechar esas voces para que la reforma incluya nuevos modelos de interacción en el cual pueda insertarse el bloque regional como tal, pero la presión de gobiernos euroescépticos (como el británico) dificultarán enormemente este camino.

#### **4. Revisión de Riesgos**

A la hora de lidiar con riesgos globales, los bloques regionales resultan al mismo tiempo más eficaces y menos que el resto de los caminos. La razón principal se encuentra en las dos dinámicas cruzadas: la extensión y la profundidad.

Por un lado, debido a los problemas de extensión, a los bloques regionales les cuesta actuar globalmente igual que le cuesta a cualquier Estado. Aunque tengan más capacidad para ello que los países pequeños que los forman, siguen estando atados a sus fronteras y carecen del alcance global que tienen algunos de los regímenes y organizaciones intersociales existentes.

Sin embargo, dentro de esas fronteras su capacidad de acción es máxima debido a la posibilidad que tienen de regular y condicionar la acción de todos sus integrantes, especialmente cuantas más materias se encuentren transferidas. En este sentido, debido a sus propias dinámicas, son capaces de construir grandes bloques donde se tomen medidas comunes, lo cual permite que estas tengan una eficacia mayor, de cara al impacto global, que si las tomaran sólo algunos Estados.

Hablar de los riesgos ecológicos y de la Unión Europea es hablar de uno de los actores más concienciados con respecto a la importancia de la acción en este ámbito. De

hecho, la Comisión<sup>724</sup> tiene tres Comisarios dedicado a las cuestiones medioambientales y también existen organismos eurodependientes como la Agencia Europea del Medio Ambiente, lo cual demuestra el interés de las instituciones europeas por esta cuestión. Una de las razones del éxito y del esfuerzo de la Unión en este sentido es el hecho de que el número de Estados involucrados es alto (lo cual reduce costes al no surgir la cuestión de la desventaja competitiva relativa, al menos en el interior de la UE) y, sobretodo, al venir impulsado por las instituciones europeas, es un proceso que anula o limita el surgimiento de *free-riders*.

No en vano, por ejemplo en el marco del Protocolo de Kyoto, es la propia Unión la que ha firmado el mismo<sup>725</sup>, atando con ello a todos los Estados miembro (los quince que la formaban entonces). De hecho, los datos con respecto a la emisión de CO<sub>2</sub> muestran que la Unión va camino de superar los requisitos del Protocolo en cuanto a reducción de emisiones<sup>726</sup>. El apoyo a las fuentes de energías renovables también sirve como ejemplo ya que, además de incrementar la autonomía energética europea, contribuye de modo significativo a la reducción de contaminación y, por ello, a suavizar el impacto humano sobre el cambio climático; el objetivo que se persigue es llegar a un 20% de producción energética con fuentes renovables para 2020<sup>727</sup>. Todas estas medidas y más encajan en el interior o en relación con el Programa Europeo Sobre el Cambio Climático, que se apoya tanto en medidas europeas como en medidas estatales coordinadas.

También está activa en la cuestión de los suelos, su erosión y desgaste, a través del Joint Research Center y su Portal sobre Suelo Europeo<sup>728</sup>. Del mismo modo se encuentra activa en el análisis de la calidad del agua, las medidas de reducción de sequías o

<sup>724</sup> A lo largo de esta sección utilizaré la composición de la Comisión de Juncker como guía, al ser la vigente actualmente y la más moderna; aunque es diferente a las anteriores, quizás sirva como modelo para las futuras y, por tanto, resulta más interesante.

<sup>725</sup> Danish (2007: 12).

<sup>726</sup> Comisión Europea, accedida el 24 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm)

<sup>727</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/index_en.htm)

<sup>728</sup> Comisión Europea, Joint Research Centre, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB\\_Archive/pesera/pesera\\_data.html](http://eusoils.jrc.ec.europa.eu/ESDB_Archive/pesera/pesera_data.html)

inundaciones, etc.<sup>729</sup>. Todo lo cual encaja con los esfuerzos, algo más limitados, que la Unión hace en cuestión de la lucha contra los eventos de clima extremo<sup>730</sup>.

Donde sólo está parcialmente activa es en la cuestión de la sobreexplotación de las especies. Así, aunque interviene en esa cuestión a través de medios indirectos (como las leyes y acuerdos de comercio y pesca, por ejemplo) lo cierto es que carece de órganos claramente orientados hacia el control de este riesgo, dejándose en general más en manos de los Estados miembro.

Por todo esto, la Unión Europea se encuentra muy activa en las cuestiones medioambientales. Sin embargo, debido a la cuestión de las fronteras y el hecho de que los cambios ecológicos son globales, el impacto de las medidas y la capacidad de acción de la UE no necesariamente alcanza el grado deseable; además, está siendo incapaz de usar su liderazgo en este campo de modo efectivo para conseguir un efecto más global (como ha demostrado el fracaso de la Cumbre de Copenhague, donde la UE esperaba haber tenido un éxito mucho mayor).

	<b>Unión Europea</b>
<b>Cambio Climático</b>	Si
<b>Polución</b>	Si
<b>Agua y tierra</b>	Si
<b>Clima extremo</b>	Si
<b>Sobreexplotación</b>	Parte

La cuestión demográfica, a priori, es un campo donde hay mucho espacio para acción europea pero que, sin embargo, sigue estando parcialmente bloqueado por cuestiones de soberanía y competencias no cedidas. Así, no resulta sorprendente que sólo haya dos Comisarios dedicados a cuestiones demográficas, uno para salud y el otro para migraciones, quedando el resto de aspectos bajo el control de los Estados miembro. Eurostat dedica bastantes esfuerzos a la hora de analizar y recopilar datos demográficos, es cierto, pero no tiene capacidad de acción con ellos.

<sup>729</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Novimebre de 2014: [http://ec.europa.eu/environment/water/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/water/index_en.htm)

<sup>730</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/health/climate\\_change/extreme\\_weather/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/climate_change/extreme_weather/index_en.htm)

Así, la cuestión del envejecimiento poblacional queda en manos estatales. Aunque la Comisión avanza el impacto que esto tendrá en nuestros modelos económicos, a la hora de actuar lo único que tiene son iniciativas dirigidas hacia una mayor calidad de vida para la población envejecida (como la European Innovation Partnership on Active and Healthy Ageing<sup>731</sup>). Lo cual básicamente implica que no participa de modo real en el control del riesgo que supone el envejecimiento de la población europea.

La cuestión del crecimiento de la población global no es un elemento que la Unión pueda abordar, debido a que la población europea está decreciendo. De modo que no cuenta con políticas en este sentido, al menos directamente, porque el origen de este riesgo queda fuera de su alcance y de la barrera que imponen las fronteras.

En el campo de la salud, la Unión sí que se encuentra muy activa<sup>732</sup>. Ya he hecho referencia a la cuestión de la salud y el envejecimiento, pero no únicamente ahí sino que cuenta con muchas más medidas. Una de las más famosas, y controvertidas, es la prohibición de fumar en lugares públicos, una directiva europea que ha cambiado la legislación de todos los Estados miembros y muestra hasta dónde puede entrar la Unión en este campo. No en vano, uno de los Comisarios relacionados con demografía está dedicado a cuestiones de salud y la Unión tiene su propia Estrategia de Salud para 2020<sup>733</sup>.

Sobre la cuestión de la natalidad y la mortalidad, y los equilibrios que de ella derivan, la Unión no hace nada específico. La natalidad es cuestión estatal en este caso y la mortalidad sólo se aborda desde el lado de la salud.

Migración es un campo donde la Unión está activa como conjunto, no en vano cuenta con un Comisario dedicado a ella. Y es activa desde hace tiempo, con la introducción de Schengen y elementos similares que exigen ir coordinando las políticas de acceso a la zona de tránsito común, así como el crecimiento de medidas de colaboración desde el Tratado de Maastricht. En este sentido, existen numerosas políticas dirigidas a atraer inmigrantes específicos, ayudar a su integración o controlar los flujos ilegales<sup>734</sup>. El

---

<sup>731</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ageing/innovation/index_en.htm)

<sup>732</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/health/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/index_en.htm)

<sup>733</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/health/strategy/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/strategy/policy/index_en.htm)

<sup>734</sup> Comisión Europea, accedida el 25 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/index_en.htm)

resultado de la puesta en común de las políticas de aceptación de inmigración han llevado a que a menudo se la conozca como la Fortaleza Europea (también, muchas veces, en relación con las prácticas arancelarias y proteccionistas del mercado europeo). Destaca en este sentido la agencia FRONTEX como agencia europea de control de fronteras, y el lanzamiento de la Operación Tritón que, por primera vez, pone a la Unión a cargo del control directo de las fronteras, sustituyendo a la misión que la marina italiana realizaba.

Al igual que el caso del crecimiento de la población, la urbanización es una cuestión que se deja sin tratar, de modo que cada Estado es libre de incentivarla y regularla como considere adecuado.

Finalmente, el posible reequilibrio continental de poblaciones está mucho más allá del alcance de la Unión como actor intersocietal. Sin embargo, en la medida en que este reequilibrio depende parcialmente del propio declinar demográfico europeo, la Unión tendría un potencial espacio de acción que afectaría al resultado global de este riesgo de manera notoria, si incrementase su trabajo en la cuestión de la natalidad.

Sin embargo, como se ve, aunque la Unión podría participar de modo mucho más directo sobre cuestiones demográficas, actualmente no lo hace. Tiene la potestad y la legitimidad para iniciar políticas en este sentido, como muestra la ley sobre el tabaco, pero es una cuestión que está siendo dejada en manos estatales principalmente.

	<b>Unión Europea</b>
<b>Envejecimiento de la población</b>	No
<b>Crecimiento de la población</b>	No
<b>Enfermedades</b>	Si
<b>Natalidad y mortalidad</b>	No
<b>Migraciones</b>	Si
<b>Urbanización</b>	No
<b>Reequilibrio continental</b>	No

La cuestión de la cultura preocupa a la Unión Europea desde tiempos de Jean Monnet, ya que se considera la base para construir una identidad común y de ahí a profundizar en las instituciones y en la convergencia. Sin embargo, se la suele ver no como un objetivo en si mismo, sino como una especie de subproducto del resto de los ámbitos de acción de la Unión, así como una parte importante de los discursos de la misma.



El espacio donde probablemente esté más activa la Unión es en el de la educación en si misma. Existe un Comisario dedicado a esta cuestión así como encargados de la misma en la mayor parte de las otras instituciones<sup>735</sup>, y se han puesto en marcha numerosas iniciativas<sup>736</sup> (desde la Ley Bolonia de Universidades al Programa Erasmus+). Aún con todas estas iniciativas, en gran medida el sistema educativo europeo sigue siendo muy dependiente de los Estados, como muestra el hecho de que Bolonia se haya implantado de modo diferente según los países, lo cual implica que la Unión sólo tiene una capacidad de acción parcial en este ámbito.

Sobre la cuestión del conflicto cultural global, la Unión tiene un papel ambiguo porque ella misma es la que proyecta una de las identidades en lucha. Así, eventos como Eurovisión o la cadena de televisión Euronews se convierten en voces que emiten la forma de pensar y actuar europea tratando de participar en la construcción de esa identidad. Sin embargo, todas estas medidas son, hoy por hoy, limitadas en su alcance y no abordan la cuestión de la fragmentación a que da lugar las identidades a la carta ni el choque de culturas.

Parte de la idea de multiculturalidad propia de la Unión es el respeto a prácticamente todas las ideologías, de modo que tiene poca capacidad de acción tanto sobre las ideologías irracionales como sobre el neotribalismo. Puede intervenir en caso de que estas ideologías se hagan con poder y pongan en jaque elementos básicos de la democracia (como los conflictos en torno a la independencia de los medios de comunicación en Hungría), pero no suele actuar sobre las ideologías en si mismas ni los colectivos que de ella surgen.

Lo que sí hace es reforzar de distintos modos el multiculturalismo. Los programas de intercambio, por ejemplo, buscan generar la identidad europea a través de poner a la gente de todo el continente en contacto con las realidades de fuera de su país; los discursos sobre tolerancia y respeto se suceden y los valores que representan se encuentran inscritos en las constituciones de todos los países y en la Declaración de Derechos de la propia Unión Europea. El multiculturalismo europeo no surge así de la existencia de políticas expresas

---

<sup>735</sup> Unión Europea, accedida el 26 de Noviembre de 2014: [http://europa.eu/pol/educ/index\\_en.htm](http://europa.eu/pol/educ/index_en.htm)

<sup>736</sup> Comisión Europea, accedida el 26 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/education/#erasmus-plus-01\\_en](http://ec.europa.eu/education/#erasmus-plus-01_en)

al respecto, es un valor que se encuentra inscrito en el interior del propio almacén de la Unión, por ejemplo a través del respeto a los idiomas de todos los países miembros y el hecho de que los documentos europeos sean traducidos a todos ellos por igual. Es, por tanto, una acción multicultural inscrita en otro tipo de políticas pero que realmente busca construir ese elemento en el interior de las identidades de los europeos como ciudadanos cosmopolitas.

La Agenda Digital Europea incluye 13 bloques de objetivos<sup>737</sup> que, directamente, buscan fomentar el acceso y uso de Internet en el interior de la Unión. Como tal, tendrá un impacto muy directo en aumentar la conectividad de los europeos, pero no busca de manera activa construir y regular las nuevas formas de interacción. Por lo tanto, su efecto será ambiguo, en la medida en que el aumento de la conectividad desarrollará el potencial de la misma tanto para lo bueno como para lo malo, sin que de momento la Unión esté intentando limitar los riesgos que de ella podrían surgir.

No trabaja en la cuestión de las diferencias entre generaciones, de modo que la barrera entre las generaciones analógicas y digitales (y las que surjan después de esta) seguirán aumentando a medida que la cultura y la identidad cambian a mayor velocidad.

En cuanto a la lucha contra el rechazo a la globalización, la Unión tampoco hace un esfuerzo activo en este sentido pero, al igual que las organizaciones intersocietales, su misma existencia entra en conflicto con este riesgo. Aún con el ascenso de los euroescépticos en el Parlamento Europeo y los gobiernos estatales, la Unión como tal seguirá siendo una puerta global hacia/desde el mundo exterior, buscando conectar activamente los países miembros entre sí y con el entorno. De modo que, de una manera u otra, todas las acciones de la Unión acaban luchando contra el riesgo de que se produzca un rechazo a la globalización.

Por todo esto, como se ve, la acción de la Unión en el campo de la cultura es complicada, fruto de la interacción con los sistemas culturales de cada país y su respeto, así como del hecho de que no se le han cedido competencias al respecto de modo activo. Existen mecanismos y fuerzas europeos en este campo, pero la soberanía y el respeto a las

---

<sup>737</sup> Comisión Europea, accedida el 26 de Noviembre de 2014: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/about-our-goals>

distintas identidades, ideologías y culturas sirve como freno a la acción colectiva en este campo.

	<b>Unión Europea</b>
<b>Educación</b>	Parte
<b>Conflicto cultural global e individualización</b>	Ambiguo
<b>Ideologías irracionales</b>	No
<b>Neotribalismo</b>	No
<b>Conectividad</b>	Ambiguo
<b>Diferencia intergeneracional</b>	No
<b>Multiculturalidad y fragmentación</b>	Si
<b>Rechazo de la globalización</b>	Si

Hablar de bloques regionales y economía es hablar de la razón por la que muchos de ellos existen, pues la creación de mercados interiores grandes y potentes es primordial para el crecimiento económico. En el caso europeo, la cantidad de competencias transferidas a la Unión en este campo es muy grande e incluye la capacidad de firmar acuerdos comerciales, la supervisión de los presupuestos, la política monetaria, etc. En este sentido, la Comisión dedica 12 Comisarios a los distintos aspectos de la economía, los cuales se ven acompañados por los encargados de este área en distintos organismos como el Banco Central Europeo. No es sorprendente que, potenciada por la crisis actual, el debate sobre el papel europeo en el control de la economía y los riesgos de ella derivados sea un debate muy vivo y activo tanto en la prensa como en los bares, en tertulias televisivas y en círculos académicos. Lo cual se refuerza por la enorme interdependencia<sup>738</sup> que el comercio interior ha generado dentro de la Unión.

La desigualdad económica es un campo donde la UE ha trabajado ampliamente, bajo la idea de reforzar las zonas menos desarrolladas y lograr así una convergencia entre estas y el resto. Los Fondos de Cohesión<sup>739</sup> son un buen ejemplo, así como las transferencias para la mejora de infraestructuras y comunicaciones. Sin embargo, pese a ello, la actividad europea no está siendo suficiente para reducir o destruir las desigualdades y la entrada de los países de Europa del Este ha aumentado los diferenciales en el interior

<sup>738</sup> Lamo de Espinosa (2010: 10 y 89).

<sup>739</sup> Comisión Europea, accedida el 27 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/cohesion/index\\_es.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_es.cfm)

de Europa, igual que se encuentra entre las regiones más ricas y las más pobres. Así que, aunque es muy activa en este campo, el limitado presupuesto europeo no es suficiente para cubrir las necesidades que surgen del combate contra la desigualdad económica, especialmente si se incluyen las desigualdades económicas surgidas por cuestiones adicionales como pueden ser el género o la etnia.

La competencia intersocietal ha sido abordada desde la Unión, en la medida en que se anima a que los Estados cooperen entre si de cara a ser más eficientes y competitivos. Se incentiva a que el conflicto surja con los Estados de fuera de la Unión, de modo que la competencia en el interior de Europa sea beneficiosa para todos. Sin embargo, pese a que esta es la retórica y muchas medidas van encaminadas en este sentido, el resultado es ambiguo porque persiste la competencia en el interior de las economías europeas (incluso el sabotaje en ocasiones, como los casos en que agricultores franceses tiran fruta española, la última vez en 2011) y porque se refuerza la Unión como polo en su competencia con el resto de economías mundiales.

Sobre los desequilibrios fiscales la Unión es muy activa, especialmente a partir de la actual crisis y las recetas de austeridad defendidas por Berlín; pero el control de los desequilibrios fiscales viene ya de antes y se encuentra inscrito en los mecanismos de estabilidad con los que se creó el Euro, por ejemplo. Es innegable que la austeridad fiscal es importante por toda Europa (de ahí los conflictos entre Francia e Italia por un lado y Alemania por el otro en torno a los recortes de los presupuestos 2014-2015), pero también es cierto que el continente está sirviendo como una demostración más de las limitaciones que tiene este tipo de política como motor de solución de una crisis económica. El resultado es ambiguo, porque la crisis se está potenciando al imponerse esas medidas de austeridad en contra de la lógica keynesiana de invertir para reactivar la economía.

Los retos que plantea el mercado de trabajo global también son abordados desde la Unión, especialmente a partir de que Schengen consagrara la libre circulación de trabajadores en el interior de la misma. El resultado es que, lentamente, va evolucionando en dirección a convertirse en un mercado único en todos los sentidos, y el laboral no es una excepción. Pero, a diferencia de los peligros que presenta el mercado laboral global, el europeo surge como un mercado laboral común protegido por unas instituciones compartidas. Sin embargo, estas están defendiendo actualmente un modelo de empleo

precario, donde el despido es fácil y barato y las protecciones sociales escasas, lo cual genera un efecto ambiguo. Desde luego, el mercado global de trabajo en Europa está más controlado y regulado gracias a las instituciones europeas, pero la dirección en la que lo están regulando no necesariamente está siendo eficaz en la lucha contra los riesgos que plantea el mercado de trabajo del siglo XXI.

Como ocurre con la desigualdad económica, la Unión está activa en el mantenimiento y desarrollo de las infraestructuras de los países miembro. Muchos fondos van destinados a la mejora de las conexiones por tierra, mar y aire, a las cuales se ha unido la infraestructura informática así como otros ámbitos (como el intento de potenciar el mercado energético común por medio de la mejora de las infraestructuras de conexión energética).

Aunque la *City* de Londres o la bolsa de Frankfurt son importantes centros financieros a nivel mundial, lo cierto es que las oportunidades que ofrece el mercado financiero están en manos de unos pocos que saben manejarlo, mientras el resto de los europeos permanecen al margen. No hay un esfuerzo serio por parte de la Unión para solucionar esta incultura financiera, ni siquiera tras la primera fase financiera/bancaria de la crisis actual.

Los riesgos que plantean los *shocks* y las medidas neoliberales no sólo no se combaten desde la Unión sino que, en buena medida, se potencian a través de las medidas de austeridad y el *shock* que supone la crisis económica. Se han precarizado los contratos laborales, se imponen medidas de austeridad y recortes en cada vez más países, se reduce la inversión en servicios sociales, crece el paro... el resultado es que el neoliberalismo se ha comido un trozo de los Estados del Bienestar que existían en Europa y la Unión no solo ha sido incapaz de combatirlo sino que, en buena medida, lo ha reforzado.

La cuestión de la inserción de las economías emergentes en el interior del marco del sistema-mundo está, en buena medida, fuera del alcance de la Unión Europea debido a la cuestión de las fronteras. Si bien la Unión está trabajando en el desarrollo de los países del Este de Europa y en convertirlos en Estados emergentes, los retos a nivel global no vienen de estos sino, principalmente, de los BRICS, con lo cual la capacidad de acción europea es limitada. En gran medida, fuera de sus fronteras, la UE sólo puede actuar como un país más o, desde el otro punto de vista, como una colección de países con distintos

intereses que no siempre coinciden, algo que la emergencia de los BRICS está poniendo claramente sobre la mesa.

El control de la deflación y la inflación está en manos europeas, especialmente para los países de la zona Euro. Así, el Banco Central Europeo controla la política monetaria, lo cual le da una gran capacidad de manejo de esta cuestión a través de las distintas medidas que puede implementar. Sin embargo, al no haber una política económica común real, el impacto sobre el conjunto es complicado de evaluar, especialmente porque las acciones que pueden beneficiar a unos quizás estén perjudicando a otros miembros. El resultado, en este sentido, es un manejo parcial de la cuestión, donde intervienen también en gran medida los Estados, en especial fuera de la zona Euro.

Por la aproximación liberal que tiene a la mayor parte de la economía, la Unión no hace mucho en general por el control de la volatilidad de los precios. Hay sectores más protegidos, como la agricultura, lo cual garantiza cierto control en ellos, pero en general la economía está lo suficientemente desregulada como para que sea el mercado el que determina los precios. Lo cual se refuerza al tener en cuenta que Europa es enormemente dependiente del exterior para obtener energía<sup>740</sup> (gas ruso, petróleo del norte de África, etc.) así como materias primas, lo cual hace que las fluctuaciones en precios más allá de sus fronteras puedan tener un gran impacto en el interior.

En cuanto a los tres tipos de economía que plantea Lamo de Espinosa<sup>741</sup>, el alto precio de la mano de obra europea en comparación con los países del exterior, así como el nivel de formación de la misma, hacen que lógicamente el modelo europeo se incline hacia potenciar una economía informacional<sup>742</sup> y de alto valor añadido. Esto, sin embargo, la desplaza fuera de los tres modelos de desarrollo tradicionales (servicios, industria y recursos naturales), lo cual la obliga a caminar por los inseguros y nuevos caminos que plantea Castells. En la medida en que este cuarto modelo plantee nuevos retos, la Unión deberá aprender a hacerles frente como trata de hacer con la actual crisis; mientras, los tres modelos tradicionales y los retos que plantean caen, en general, fuera de sus fronteras y,

---

<sup>740</sup> La falta de unidad de Europa a la hora de construir ese mercado energético interior ya fue observada a menudo, por ejemplo por Lamo de Espinosa (2010: capítulo 4), y lentamente parece que se van poniendo las herramientas para tratar de irlo solucionando.

<sup>741</sup> Lamo de Espinosa (2010).

<sup>742</sup> Castells (1996).

por tanto, la capacidad de acción al respecto es muy limitada, centrada mayoritariamente en el modelo de desarrollo de los países más atrasados del interior de Europa y lo que se puede alcanzar por medio de acuerdos de comercio bilaterales o multilaterales.

La Unión tiene una enorme capacidad de regulación de la economía de los países miembros, lo cual le permite afectar directamente a los riesgos que plantea el exceso o la falta de regulación económica. Otra cuestión, por supuesto, es que guste o no el modelo de regulación que se busca y sus objetivos (neoliberales en gran medida), pero la acción de la UE en este campo es innegable y continúa desarrollándose a medida que se profundiza en el mercado único<sup>743</sup>.

También sobre la cuestión de las crisis de liquidez se encuentra activa la Unión, como demuestran las transferencias realizadas a la banca desde el comienzo de la crisis, cuyos objetivos eran sanear sus cuentas para que se abriese la mano con los préstamos y circulase el dinero. Aunque los objetivos no fueron alcanzados del todo, es innegable que la UE tiene una fuerte capacidad de reacción a las crisis de liquidez, especialmente si se desarrollan los modelos que se han debatido para estas situaciones, como la posibilidad de compra de deuda del Banco Central Europeo o los fondos para rescates de bancos o países que lo necesiten.

La cuestión de la viabilidad del Estado del Bienestar es particularmente importante en el marco de la Unión Europea, en la medida en que buena parte de los países que usan este modelo se encuentran en el interior de la misma. Debido a su gran capacidad de acción en materia económica, la Unión tiene un margen amplio a la hora de influir en los Estados del Bienestar y, así, garantizar su supervivencia pese a las dificultades que la demografía y otros ámbitos le plantean. Sin embargo, el peso de las medidas de austeridad propugnadas por Berlín e implantadas en buena medida desde Bruselas han supuesto un ataque muy serio contra las instituciones del Estado de Bienestar en muchos países (especialmente aquellos que necesitaron rescate). El resultado, por tanto, es ambiguo: si bien la Unión tiene la capacidad de acción para buscar modos en que el Estado de Bienestar pueda mantenerse, hoy por hoy está activamente oponiéndose al mismo y contribuyendo a su debilitamiento.

En cuanto a la posibilidad de un fracaso del sistema financiero global, lo cierto es que la Unión tiene capacidad de acción en este asunto en la medida en que puede actuar

---

<sup>743</sup> Hoy por hoy, el mercado no se encuentra completo. Al respecto, Lamo de Espinosa (2010).

sobre el mercado financiero europeo. El rescate de los bancos o de Estados ya ha hablado acerca de su acción en este sentido, aunque las nubes todavía no se han alejado demasiado<sup>744</sup>. Sin embargo, el mercado financiero europeo no vive aislado del exterior, y la actual crisis prueba esto (comenzó en Estados Unidos), de modo que la posibilidad de prevenir un colapso del sistema financiero global desde la Unión es, cuanto menos, parcial, en la medida en que sólo puede actuar sobre algunos de los países potencialmente afectados.

	<b>Unión Europea</b>
<b>Desigualdad económica</b>	Si
<b>Competencia intersocietal</b>	Ambiguo
<b>Desequilibrios fiscales</b>	Ambiguo
<b>Mercado de trabajo</b>	Ambiguo
<b>Infraestructuras</b>	Si
<b>Incultura financiera</b>	No
<b>Shocks y neoliberalismo</b>	Ambiguo
<b>Economías emergentes</b>	No
<b>Inflación y deflación</b>	Parte
<b>Volatilidad de los precios</b>	No
<b>Tres tipos de Economías</b>	No
<b>Regulación</b>	Sí
<b>Crisis de liquidez</b>	Si
<b>Inviabilidad del Estado de Bienestar</b>	Ambiguo
<b>Fracaso del sistema financiero</b>	Parte

Las sociedades europeas son de las más avanzadas tecnológicamente del mundo, no sólo en su capacidad de investigación y sus laboratorios, sino también en el grado de extensión e implantación de la tecnología en la vida diaria de la gente. Esto la convierte en un lugar clave a la hora de luchar contra los riesgos de este tipo y, sin embargo, sólo existe un único Comisario dedicado a esta cuestión: el encargado de Investigación, Ciencia e Innovación. Lo cual deja la mayor parte de los riesgos volando bajo el radar de la UE, que tiende a infravalorar la amenaza que puede suponer la cara más peligrosa de la tecnología.

<sup>744</sup> World Economic Forum (2013: 17).



La Unión no tiene, como tal, un programa que combata la desinformación que pueda circular por Internet o por otros medios de comunicación. De modo que este riesgo no está siendo abordado.

En cuanto a la velocidad de la ciencia, lo cierto es que el efecto de la Unión es ambiguo. Los programas de la UE incluyen el aumento de las inversiones en nuevas tecnologías y en investigación, y ya cuenta con numerosos organismos como el CERN (cuyo lema, apropiadamente para esta cuestión, es "*acelerando la ciencia*") así como un Comisario dedicado este ámbito. De modo que la UE hace mucho por acelerar el desarrollo de la ciencia como fin en si mismo, sin realizar un esfuerzo equivalente por controlar los riesgos que pueden surgir del desarrollo de tecnologías antes de que exista un debate que sienta las normas por las cuales estas se han de regir. Al fin y al cabo, fue la clonación de Dolly en Escocia la que creó la discusión sobre los límites éticos de la clonación, el debate no precedió al acto.

La protección de datos sí que es un punto donde la Unión ha sido tajante y las legislaciones al respecto son de las más protectoras del mundo. De hecho, es uno de los contenciosos abiertos con Estados Unidos actualmente, especialmente a raíz de las filtraciones de Snowden sobre la vigilancia de la NSA, traídas de vuelta a la primera página durante las negociaciones respecto al tratado de comercio con Estados Unidos. El actual debate en torno al "derecho a olvidar"<sup>745</sup>, por el cual los individuos deberían tener el derecho a que los motores de búsqueda *online* borren los *links* a páginas con sus datos, es otro buen ejemplo del desarrollo de la legislación que protege la información de los ciudadanos europeos y de la lucha activa contra el robo de la misma o su falsificación.

Sobre la cuestión de las tecnologías civiles existentes, se da una aproximación parcial a la cuestión. Aunque los estándares de seguridad de los objetos de la sociedad civil suele ser bastante alto en toda la UE por imposición de la Comisión, muchas de estas tecnologías (como las centrales nucleares) siguen siendo de gran importancia en sus países, de modo que sus riesgos son considerados menores que los beneficios que aportan; por no mencionar que, en última instancia, son los Estados los que deciden en gran medida al respecto, no la Unión, aun cuando existe EURATOM, por ejemplo, que coordina los esfuerzos en este sentido. El debate en torno a la cuestión de las centrales nucleares en

---

<sup>745</sup> Disinformation.com accedida el 28 de Noviembre de 2014: <http://disinfo.com/2014/05/right-forgotten/>

Alemania es buen ejemplo de esto, con una política que ha ido cambiando de aceptación a cierre a lo largo de los años, a medida que se sucedían las distintas políticas y eventos del mundo (especialmente tras la catástrofe de Fukushima).

En la cuestión de la propiedad intelectual, la acción de la Unión claramente se alinea con mantener el *status quo*. Así, tiene un modelo de *copyright* y patentes básicamente tradicional, que permanece anclado en las necesidades y posibilidades del siglo XX y no hace frente a los retos que el siglo XXI ha planteado a este modelo. La Europol tiene, de hecho, como misión el mantener ese sistema en funcionamiento y llevar ante los tribunales los delitos contra la propiedad intelectual. El resultado es que, aunque existen políticas europeas al respecto y la Unión tiene clara capacidad de acción en esta cuestión, sus acciones perpetúan el antiguo modelo y fracasan a la hora de introducir los nuevos elementos como los bienes que se pueden reproducir indefinidamente sin pérdida de uso para los propietarios originales (como las copias digitales de libros). Por tanto, sólo tiene un éxito parcial a la hora de enfrentarse a este riesgo, al luchar sólo contra los problemas de una de las caras de la moneda.

En cuestiones de ciberseguridad, la Unión también está activa, por ejemplo a través de su grupo de trabajo al respecto<sup>746</sup>. La European Network and Information Security Agency es un ejemplo del compromiso de la UE sobre esta cuestión y la Europol también cuenta el cibercrimen como una de sus misiones. Así, la Unión tiene un margen de acción notable en este campo, aunque su capacidad para controlar los riesgos globales de ciberataques sigan parcialmente limitados por las fronteras y los problemas que estas suponen a la hora de intentar regular Internet y lo que allí ocurre<sup>747</sup>.

La Unión se encuentra al frente del uso de muchas de las tecnologías de la seguridad que, lentamente, se considera como cotidianas: cámaras en los bancos o para el control de tráfico, por ejemplo. Sin embargo, se hace desde un punto de vista de seguridad y control, sin prestar atención a las dimensiones relacionadas con los derechos que estas cámaras podrían vulnerar o a los posibles riesgos que pueden surgir de ellas. De modo que, de momento, la Unión no está activa en la lucha contra los riesgos de la tecnología de seguridad.

---

<sup>746</sup> National Research Council (2010: 187).

<sup>747</sup> Lessig (2009).

La cuestión de las armas de destrucción masiva es complicada en el marco de la Unión, porque esta no tiene ejército propio ni capacidad en este sentido. Europa tiene armas de destrucción masiva (Inglaterra y Francia tienen armamento nuclear, por ejemplo), pero la Unión como tal carece del mismo. Y, hoy por hoy, las cuestiones militares siguen bajo firme soberanía estatal, aun cuando comience a haber esfuerzos por crear algo conjunto en este sentido (como las Fuerzas de Intervención Rápida) y cuente ya con su consagración en el Tratado de Lisboa, lo cierto es que aún está lejos de llegar a crearse un ejército europeo real que pueda controlar las armas de destrucción masivas europeas y los riesgos que estas plantean.

La Unión es parcialmente activa en la cuestión de los riesgos que plantea la legislabilidad de ciertas esferas sociales. La razón principal es que, normalmente, los problemas de legislabilidad son fruto de la globalización de los procesos y las redes, de modo que la capacidad de acción europea se limita a su área de influencia. Sin embargo por ser esta mayor que la de sus Estados miembros, la Unión tiene una mayor efectividad a la hora de legislar sobre sectores complicados y globalizados que los 28 miembros por separado.

La UE ha llevado a cabo investigaciones sobre las implicaciones de las tecnologías civiles futuras (por ejemplo, en nanotecnología<sup>748</sup> o ingeniería genética<sup>749</sup>), sobre todo desde la perspectiva de la seguridad. Sin embargo, no se han comenzado a regular esas tecnologías por venir. El trabajo de investigación y debate llevado a cabo por la Unión Europea sobre la cuestión es un buen punto de partida pero, como mucho, sólo sirve como parte del trabajo que hay que hacer a la hora de reducir los riesgos que puedan plantear las tecnologías que están siendo investigadas.

En cuanto a la lucha contra un posible fallo crítico en los sistemas, esto de momento está más allá del alcance de la Unión. Aunque la lucha por la protección de datos es un buen camino hacia entornos más robustos, el conjunto del modelo europeo carece de medidas sólidas para combatir un eventual fallo de modo eficaz. Avances en Estonia, con su ciudadanía electrónica recién estrenada y el desarrollo del centro de ciberdefensa de la

---

<sup>748</sup>Comisión Europea, accedida el 28 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/health/nanotechnology/policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/nanotechnology/policy/index_en.htm)

<sup>749</sup>Comisión Europea, accedida el 28 de Noviembre de 2014: [http://ec.europa.eu/research/biosociety/pdf/genetic\\_testing\\_eur20446.pdf](http://ec.europa.eu/research/biosociety/pdf/genetic_testing_eur20446.pdf)

OTAN, bien podrían dar algunos pasos importantes en este campo en el futuro, pero de momento no se puede decir que la Unión esté abordando este riesgo.

Finalmente, sobre la cuestión de la sociedad bajo nuevos preceptos, lo cierto es que la UE poco hace al respecto. Aunque las sociedades europeas han sido innovadoras históricamente<sup>750</sup>, la Unión como bloque regional no trabaja en este sentido, dejando que los avances surjan desde la sociedad civil o los gobiernos. Sin embargo, se podría argumentar que la propia Unión Europea, como todo bloque regional, es una innovación en si misma que cambia la sociedad y la forma en la que esta existe y convive con su entorno; en este sentido, ha tenido un gran papel y su influencia se nota en la aparición de otros bloques regionales, así como la supresión de los antiguos odios dentro de Europa. Por tanto, se puede afirmar que ha tenido una capacidad parcial a la hora de enfrentarse a los riesgos que plantea la sociedad sobre nuevos preceptos porque, aunque no aborda muchos de modo directo, ella misma es en buena medida fruto de ellos y eso se traduce en muchas de sus políticas, como el derecho a ser olvidado mencionado anteriormente.

	<b>Unión Europea</b>
<b>Desinformación</b>	No
<b>Velocidad de la ciencia</b>	Ambiguo
<b>Robo de datos</b>	Si
<b>Tecnologías civiles existentes</b>	Parte
<b>Propiedad intelectual</b>	Parte
<b>Ciberataques</b>	Si
<b>Tecnologías de seguridad</b>	No
<b>Armas de destrucción masiva</b>	No
<b>Legislabilidad</b>	Parte
<b>Tecnologías civiles futuras</b>	Parte
<b>Fallo crítico en los sistemas</b>	No
<b>Sociedad sobre nuevos preceptos</b>	Parte

Igual que la ONU, la función principal de la Unión Europea era, originalmente, política: prevenir el estallido de nuevas guerras en el interior del continente. Tras ella, en muchos casos, existía incluso una visión federalista, más o menos explícita, de crear unos Estados Unidos de Europa. Sin embargo, si algo ha demostrado la actual crisis económica

---

<sup>750</sup> Morin (1998).

es que, en realidad, desde el comienzo del siglo XXI y la creación del Euro, la Unión vive en una crisis política, donde prefiere centrarse en ámbitos tecnocráticos y prescindir de los objetivos a largo plazo, muchos de los cuales ya no son compartidos por todos sus miembros. El resultado es que la economía ha tomado la preeminencia de las manos de la política y estos riesgos reciben menos tratamiento que los económicos. Sin embargo, algo de importancia aún retiene la cuestión política, no en vano sería fácil considerar que media docena de los Comisarios tienen funciones centradas en cuestiones políticas.

Así, con los años que han pasado desde su fundación, la Unión se ha convertido en una defensora del *status quo* político global tal y como está, buscando en todo caso la mejora de la posición europea en el mismo. Aunque se ha dicho en ocasiones que es una fuente de estabilidad en un mundo multipolar<sup>751</sup>, lo cierto es que también puede serlo de inestabilidad, según cómo busque defender sus propios intereses. De este modo, tiene muy poca capacidad a la hora de luchar contra los retos que supone este cambio, debido a que ella misma es una de las fuerzas en esa lucha. Un combate donde, además, por mucho que exista un Servicio de Acción Exterior, la mayor parte de las veces los 28 hablan con otras tantas voces diferentes, produciéndose una cacofonía notable. No en vano, hoy por hoy los americanos siguen sin saber a qué teléfono hay que llamar para hablar con Europa.

En la cuestión del cortoplacismo, la UE es tan víctima como el resto de democracias. Así, lo sufre por un lado de sus propias elecciones parlamentarias pero, sobre todo, de las elecciones que cambian cada uno de los gobiernos de los Estados miembro. Esto hace que los equilibrios de poder en el interior de la Unión estén continuamente alterándose (especialmente en el Consejo), lo cual impone una cierta visión cortoplacista de hacer las cosas cuando se puede o, más habitualmente, cuando es imprescindible.

En cuanto al terrorismo la Unión sí que está activa, como ha demostrado la colaboración que se ha dado entre España y Francia, por ejemplo, con respecto a ETA. La creación de la Europol también es un hito en este sentido, ya que uno de sus objetivos es la lucha contra el terrorismo en el marco europeo. Y es un debate fuerte actualmente, por la presencia de luchadores europeos en el ISIS y su eventualmente regreso a la Unión.

---

<sup>751</sup> Castells (2001: 376).

En cuanto al aislamiento con respecto a la globalización, como todas las organizaciones que actúan en el marco intersocietal, la propia existencia de la Unión introduce a los Estados en el marco de lo global, desviando la posibilidad de este riesgo.

La diplomacia europea quiere nacer pero tiene enormes problemas para hacerlo. La creación del Servicio de Acción Exterior debería haber sido la pieza que crease una política exterior común, pero de momento sólo ha sido una voz más que unir a las veintiocho de los Estados miembro<sup>752</sup>. Sin embargo, el fuerte énfasis que la Unión pone en el uso de *soft power* y en el fortalecimiento de las organizaciones intersociales supone esfuerzos importantes para potenciar la diplomacia como medio de resolución de conflictos y, aunque no siempre tienen éxito, han valido para que Europa sea comparada con Venus mientras Estados Unidos lo sea con Marte<sup>753</sup>. El uso de sanciones económicas en el caso del conflicto de Ucrania con Rusia es buen ejemplo en este sentido, así como la insistencia de muchos de los países europeos de participar en misiones militares únicamente si han sido aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Aunque la Unión tiene dos Comisarios dedicados a la cuestión del desarrollo (uno para el desarrollo en si mismo, el otro para crisis humanitarias, a menudo ligadas a la falta del mismo), lo cierto es que la política europea no aborda adecuadamente los retos que plantean los tres tipos de Estados<sup>754</sup>. Aunque da ayuda de forma muy significativa a los Estados premodernos (no sólo de tipo económico) carece de la fuerza necesaria para ayudarlos a establecer una paz duradera y que esta seguridad se pueda transformar en el desarrollo de un Estado funcional; aunque colabora con muchos de los Estados modernos, no tiene una forma realmente eficaz de ayudarles a abandonar los modelos de confrontación realista y transitar hacia modelos constructivistas y de cesión de soberanías; y aunque ella misma está compuesta por Estados posmodernos, encuentra enormes problemas a la hora de enfrentarse a las vulnerabilidades que estos tienen (como los bajos presupuestos militares). El resultado es que la Unión existe en un mundo donde hay tres tipos de Estado que plantean retos diferenciados, pero la política europea no los puede o sabe abordar del modo profundo y extensivo que requerirían.

---

<sup>752</sup> El European Council on Foreign Relations (2011) hace una evaluación de todo lo logrado ese año, donde se ven claramente los muchos claroscuros que presenta actualmente el Servicio.

<sup>753</sup> Lamo de Espinosa (2010).

<sup>754</sup> Cooper (2004).

La cuestión de la guerra y la paz ha sido abordada significativamente desde la Unión, no en vano han pasado décadas en que ningún gobierno miembro ha atacado a ningún otro, lo cual ya es un raro triunfo que no se había dado en la Historia. Crea así un pequeño reducto donde la violencia entre Estados ha desaparecido como recurso político<sup>755</sup>. El énfasis en las ayudas humanitarias y las labores de resolución de conflicto también han dado éxitos en este sentido en algunas ocasiones, lo cual se debe unir al apoyo a las demás instituciones intersociales cuando estas actúan en distintos conflictos (por ejemplo, mandando tropas para los Cascos Azules). A través de todo ello, la Unión se convierte en un modelo alternativo de resolución de conflictos<sup>756</sup> entre Estados miembros que se extiende a fuera de los mismos, ofreciendo un mecanismo alternativo al del parlamento de Estados Westphaliano que es la ONU<sup>757</sup>; un mecanismo que busca la resolución pacífica de conflictos, en vez de la confrontación militar. Por supuesto, incluso en el continente hay guerras, como la de la Ex-Yugoslavia<sup>758</sup> o el actual conflicto de Ucrania, pero su número se ha reducido abismalmente y se ha desterrado en el caso de los conflictos entre miembros de la Unión.

Sin embargo, la cuestión de la guerra implica que la UE debe estar dispuesta a usar el *hard power* también cuando es necesario y eso raramente ocurre. Aunque, como conjunto, es el segundo mayor inversor militar del mundo (aunque a larga distancia de Estados Unidos), el resultado no es un gran ejército eficaz sino veintiocho ineficaces<sup>759</sup>, como demuestra la continua necesidad de que Estados Unidos lleve la iniciativa en este ámbito. Las fuerzas de despliegue rápido de la Unión, por ejemplo, están lejos de formar un ejército real e, incluso, de alcanzar las expectativas que había en su creación. El resultado es que, en la parte de seguridad, la Unión se ha vuelto un *free-rider* del paraguas de seguridad de Estados Unidos, a través de la OTAN, lo cual la ha vuelto débil y dependiente en este sentido, incapaz de desarrollar una política propia; lo cual, además, ha hecho que deje de serle útil a Estados Unidos como aliado para este tipo de conflictos, surgiendo ahora los modelos americanos de alianzas *ad hoc* (como en el caso de Irak) y su

---

<sup>755</sup> Lamo de Espinosa (2010: 11).

<sup>756</sup> Comisión Europea (2001: 9) explica el método europeo.

<sup>757</sup> VVAA (2010: 612); Lamo de Espinosa (2010: 13).

<sup>758</sup> Cooper (2004: 33).

<sup>759</sup> Lamo de Espinosa (2010: 15).

impulso para mirar hacia el Este como posible solución y apoyo<sup>760</sup>. Un ejército europeo real podría no sólo ser más eficiente económicamente (al eliminar redundancias y elementos innecesarios, como ejércitos de defensa terrestres en países como Francia, completamente rodeados por aliados) sino que podría permitir que Europa dejase de ser un simple seguidor de las políticas de seguridad de los grandes<sup>761</sup> para tener su propia voz con peso real en estas cuestiones. Francia e Inglaterra ya han comenzado a trabajar en ello<sup>762</sup> aunque lo hacen al margen de la Unión, como una colaboración bilateral entre ellos, fruto del euroescepticismo propio de los británicos. El resultado de todo esto es que, aunque la Unión realmente está activa en cuestiones de guerra y paz, lo está sólo de modo parcial, fracasando a la hora de abordarla en dimensiones importantes.

Sobre el crimen organizado la Unión sí que está claramente activa, no en vano es una de las directrices a combatir por la Europol. Sin embargo, la consolidación de la UE ha dado espacio a que las mafias puedan usar las disonancias y contradicciones entre las legislaciones de los distintos niveles a su favor<sup>763</sup>. Esto es algo que lentamente va cambiando, a medida que aumenta la cooperación entre Estados en esta cuestión y que la homogeneización de las legislaciones aumenta, desapareciendo lentamente los espacios grises. Sin embargo, hoy por hoy, las mafias europeas son numerosas y muchas de ellas (como las italianas) siguen teniendo un enorme poder. Redadas masivas como la organizada por la Europol en Septiembre de 2014<sup>764</sup> son, sin embargo, señales muy prometedoras de la mejoría en este sentido.

En la cuestión de la tecnocracia, los efectos de la Unión son a menudo perjudiciales. Así, es vista frecuentemente como un organismo técnico, burocrático y alejado del pueblo, lo cual se refuerza cuando se presiona para que tecnócratas tomen el poder (como el caso de Monti en Italia) o se envían *troikas* con funcionarios escogidos desde Bruselas sin ningún tipo de votación. Por estas situaciones, por la comitología<sup>765</sup>, por los organismos no electos, etc. la Unión en sí es enormemente tecnocrática y, por tanto, a menudo potencia más que combate este riesgo. Que las últimas elecciones al Parlamento Europeo impusiesen

---

<sup>760</sup> Lamo de Espinosa (2010).

<sup>761</sup> VVAA (2010: 670).

<sup>762</sup> Torreblanca (2010).

<sup>763</sup> Castells (2001: 239).

<sup>764</sup> Ferrer (2014).

<sup>765</sup> Losada Fraga (2009).



indirectamente quien sería el Presidente de la Comisión ha sido un buen paso para consolidar partidos políticos europeos y cargos electos que rompan esta inercia heredada del pasado pero, de momento, aún son insuficientes para contrarrestar la forma tecnocrática en que la Unión funciona.

La crisis de liderazgo tampoco encuentra cauces claros en el interior de la Unión, donde muchos de los líderes que causan esa crisis son los que tienen el poder en el Consejo, y donde muchos de los Eurodiputados tienen poca relevancia mediática. Hay demasiadas cabezas, demasiados cargos, pero contruidos en una red que complica que el liderazgo responda a las demandas porque dificulta incluso la llegada de las mismas al poder que debería darles respuesta. Entre los cargos, las siglas y las instituciones europeas sigue habiendo una falta de iniciativa clara, como tenían las antiguas Comisiones y que las últimas (aplastadas por el Consejo para evitar su independencia y la defensa de los intereses europeos por encima de los estatales) claramente están siendo incapaces de llevar adelante. Los tira y afloja de la Comisión de Durão Barroso han sido lamentables en este sentido y, en plena crisis, cuando la voz de Europa era más necesaria, lo que se oía eran las voces de los Estados y, principalmente, la de Angela Merkel. Con esta falta de liderazgo es lógico e inevitable que el proyecto europeo común se debilite, ante la ausencia de voces que lo defiendan. Y si la Unión fracasa en construir un liderazgo propio, menos va a contribuir a combatir la crisis del mismo que se generaliza en un mundo donde se suceden las protestas contra las formas políticas establecidas (Primavera Árabe, 15M, Occupy Wall Street, las protestas en Brasil, Ucrania, Hong-Kong...).

En cuanto a la lucha contra el desapego de lo público, la Unión tiene un éxito parcial. Por un lado hace grandes inversiones y transferencias para construir bienes públicos (como autopistas u otras infraestructuras) pero, por otro, presiona para una estabilidad presupuestaria a corto plazo que lleva a que los gobiernos recorten en sectores públicos clave (educación, sanidad, prestaciones sociales, paro...), agravando la crisis para quienes más ayuda necesitan. Y si no consigue reforzar el apego de la gente por lo común en el interior de su propio marco, menos es capaz de hacerlo de modo global, donde su voz tiene menor peso y sus inversiones e ideas son menos claras. El resultado es, así, ambiguo.

En el riesgo de fracaso de la gobernanza global la Unión sí que está activamente tratando de fortalecerla y mantenerla vigente. El apoyo de los Estados y las instituciones

Europeos a los distintos organismos intersociales es muy alto y los europeos a menudo están detrás de algunas de las iniciativas para mantenerlos actualizados y útiles a medida que pasa el tiempo. La Unión misma sirve como laboratorio que guía a otros posibles bloques regionales a la hora de constituirse como actores dentro de la red de la gobernanza global, así como ilustra distintas formas de actuar que pueden ser exportadas a otros organismos para un mejor funcionamiento de los mismos.

En las luchas intersociales por el poder, la labor de la Unión es solo parcial. Aunque fomente un mundo multilateral y multipolar<sup>766</sup>, la UE también vela por sus propios intereses y los de sus Estados miembro, lo cual implica que lucha activamente en esos conflictos por el poder global y la hegemonía. Aunque, quizás, su mayor éxito es aproximar esos conflictos desde una posición de diálogo y debate y defender valores que tiene por universales (como los derechos humanos o la democracia) en un marco más amplio, favoreciendo el uso del *soft power* y relaciones más cooperativas que conflictivas. Así, puede servir como un puente para transitar de visiones realistas de las relaciones intersociales, a visiones más constructivistas o institucionalistas.

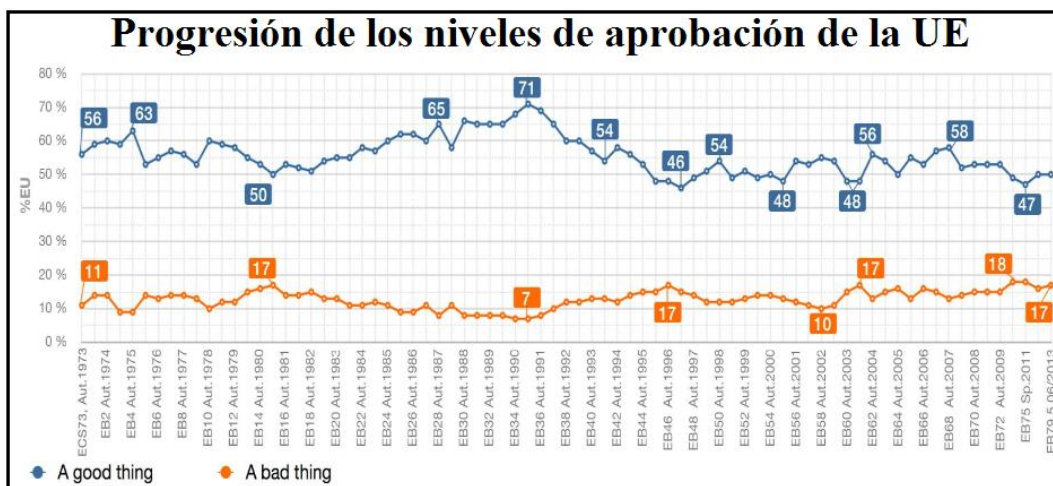
Finalmente, en cuanto a la deslegitimación del sistema, la labor de la Unión es también parcial. Primero, porque la UE cada vez está perdiendo más legitimidad, en el medio de una crisis económica que está destruyendo su legitimidad por eficacia<sup>767</sup> y manteniendo débil a la legitimidad legal fruto de los Tratados<sup>768</sup>. Aunque se le esté contraponiendo una profundización de la legitimidad democrática, esta avanza muy lentamente, de modo que la erosión de la imagen de la UE entre los ciudadanos sigue siendo grande, especialmente al verla tan fría y distante. Sin embargo, por otro lado, el apoyo que recibe todavía se encontraba cercana al 50% a finales de 2013 y, como organismo, legitima a muchos otros de la red global de gobernanza, contrarrestando un poco los problemas de legitimidad a nivel global.

---

<sup>766</sup> Castells (2001).

<sup>767</sup> Petschen (2005: 171); Comisión Europea (2001: 22); Lipset (1987: 71).

<sup>768</sup> Cooper (2004: 30).



Fuente: Eurobarometer (2014).

Por todo esto, la Unión aún plantea algunos déficits claros en la cuestión de la lucha contra los riesgos políticos globales, especialmente en la medida en que ella encarna algunos de ellos. La debilidad de la siempre comentada pero nunca realizada Unión Política es, probablemente, la pieza clave que evita que la Unión Europea sea eficaz en este campo, teniendo que conformarse con labores parciales o incluso ambiguas ante muchos de los riesgos.

	Unión Europea
<i>Status quo</i>	No
<b>Cortoplacismo</b>	Ambiguo
<b>Terrorismo</b>	Si
<b>Aislamiento de la globalización</b>	Si
<b>Diplomacia</b>	Si
<b>Tres tipos de Estado</b>	No
<b>Guerra, paz y seguridad</b>	Parte
<b>Crimen organizado</b>	Si
<b>Tecnocracia</b>	Ambiguo
<b>Liderazgo</b>	Ambiguo
<b>Desapego de lo público</b>	Ambiguo
<b>Fracaso de la gobernanza global</b>	Si
<b>Luchas intersociales</b>	Parte
<b>Deslegitimación del sistema</b>	Parte

## 5. Conclusiones

Hoy por hoy, los bloques regionales son la mejor manera de confrontar los riesgos desde la perspectiva de la capacidad de acción. Suponen un modelo novedoso y necesario para el orden intersocietal que, gracias a las competencias y soberanía transferidas, puede hacer mucho por coordinar las políticas de los Estados miembro para combatir distintos riesgos globales. Es un nuevo tipo de Imperio, pero no uno colonial ni que impone la pertenencia al mismo a través de las armas, sino que convence de que desees unirse y otorga sus beneficios a quienes lo hacen<sup>769</sup>.

Es un laboratorio donde ensayar modelos de organización para un mundo que requiere nuevas formas de afrontar los problemas y riesgos que el cambio social ha ido planteando. En este sentido, permite mejorar los Estados y adaptarlos a las circunstancias crecientemente globales en los que se encuentran inmersos y a las cuales cada uno por separado no puede hacer frente. Y es un mecanismo de democratización tanto en su interior (en el trabajo sobre una mayor democracia de la Unión) como en los países que acceden a ella, por medio de la construcción de instituciones democráticas así como el hecho de que se vele porque esas instituciones se mantengan eficaces en el tiempo<sup>770</sup>. Una labor que se extiende incluso fuera de las fronteras europeas al monitorizar elecciones o al exigir que los países que quieran negociar con la Unión sean a su vez democráticos.

En este sentido, es necesario que el Parlamento continúe ampliando su poder y sus capacidades, y se aumente el número de temas sobre los que hay que aplicar el proceso de la codecisión. Al fin y al cabo, es el único organismo europeo con legitimidad democrática y se precisa fortalecerla en la medida de lo posible, reforzando además su vinculación a la Comisión para aumentar la democracia y legitimidad de esta.

Sin embargo, este camino plantea sus propios riesgos<sup>771</sup>, el primero de los cuales amenaza directamente a la propia unificación europea en torno a las instituciones comunes: la existencia o no de una verdadera identidad europea. Sin el apoyo ciudadano a esa identidad común y esas instituciones, el crecimiento de la Unión es inviable<sup>772</sup> y, hoy por hoy, las instituciones están haciendo poco para generar esa identidad y mucho por

---

<sup>769</sup> Cooper (2004: 72).

<sup>770</sup> Cooper (2004: 36); Lamo de Espinosa (2010: 11).

<sup>771</sup> Lamo de Espinosa (2010: 13).

<sup>772</sup> Castells (2001: 401).

favorecer el rechazo a la misma. Al fin y al cabo, la UE es hija de un neofuncionalismo metodológico, el Método Monnet, no tanto de un impulso o demanda ciudadana que ha intervenido más bien poco<sup>773</sup>. Sin embargo, la ciudadanía cada vez demanda mayor participación y democratización de la Unión<sup>774</sup>, lo cual ha llevado al crecimiento del poder del Parlamento Europeo y a la aparición de *lobbies* que transmiten los intereses de los grupos de presión ciudadanos desde una perspectiva sectorial y no democrática<sup>775</sup>. El resultado es que la propia Comisión Europea ha considerado necesaria la participación de la población y la elaboración de un nuevo modelo de gobernanza europea de mayor democracia<sup>776</sup> con el objetivo de aumentar la participación y reducir la distancia entre los ciudadanos y las instituciones, luchando de paso contra la opacidad y el desconocimiento que hay sobre las mismas.

Junto a este reto se plantea la cuestión del tamaño al que puede llegar a ampliarse (la entrada o no de Turquía es el debate más claro) ya que a mayor extensión mayor variedad y más difícil es poner a la gente de acuerdo en una profundización de la misma, o en torno a una identidad común. Los retos económicos derivados de la puesta en común de distintos modelos productivos son otro ejemplo, visible en el choque entre "el Norte" y "el Sur" pero también entre las zonas industriales de Italia y las ciudades financieras británicas, por ejemplo. Diferencias económicas que también implican divergencias en lo que se entiende por Estado de Bienestar, con muy distintos grados de prestaciones entre los países escandinavos, por ejemplo, y el resto.

La dificultad estriba en que, para avanzar en la lucha contra estos riesgos propios, así como muchos de los globales que han sido abordados de modo parcial o ambiguo, la Unión debe caminar hacia una mayor integración política. Hasta un 80% de la población solicita una mayor presencia de la UE, no de los países, defendiendo los intereses del conjunto ante las instituciones globales, mientras los dirigentes afirman que esto es algo que la población nunca aceptaría<sup>777</sup>, tratando de mantener su independencia y su propio poder. Se produce una distancia creciente entre los poderosos (que defienden su poder en

---

<sup>773</sup> Lamo de Espinosa (2010: 15).

<sup>774</sup> Cooper (2004: 37).

<sup>775</sup> Morata (2004: 21, 32 y 62).

<sup>776</sup> Comisión Europea (2001: 4).

<sup>777</sup> González Marquez (2011).

un modelo maquiavélico<sup>778</sup>) mientras que los ciudadanos lo que quieren es que se defiendan los intereses de todos del modo más efectivo posible<sup>779</sup>.

Además, la ambigüedad inserta en el Principio de Subsidiariedad a menudo hace que se olvide que es una carretera de doble dirección<sup>780</sup>; no sólo los Parlamentos locales o estatales pueden cancelar leyes europeas cuando estas no se ajustan al Principio de Subsidiariedad, sino que este también implica que las tareas que mejor se pueden llevar adelante por el colectivo deberían estar en manos de la Unión, independientemente de los intereses de cada Estado por separado. Sin embargo, el Tratado de Lisboa ha cercenado este camino al añadir que la Unión sólo se encargará de aquellos temas que le sean delegados por los Estados miembro, lo cual destruye en realidad el Principio de Subsidiariedad y debilita enormemente a la Comisión para poder seguir avanzando en la construcción de Europa como estaba haciendo hasta ahora. Si a esto se le añade la escasa relevancia del Comité de las Regiones, la gobernanza multinivel europea se encuentra seriamente dañada. Es preciso restaurar la subsidiariedad como principio organizador de las relaciones en el interior de la Unión, vinculando a Estados, regiones, instituciones europeas y globales en un conjunto que funcione<sup>781</sup>. Algo que parece que no está de momento en la agenda, ya que los países parecen encantados con haber recuperado la preponderancia institucional, especialmente a partir de que el Consejo de Europa fuese reconocido como institución europea en el Tratado de Lisboa.

El poder también resulta un reto en Europa, no sólo por la escasez de *hard power* y lo poco europeizado que está, sino por el hecho de que el *soft power* también se ejerce de modo independiente por los Estados, no de un modo eficaz y coordinado<sup>782</sup>. Cada país europeo tiene un vasto capital cultural, ideológico y económico a su disposición, pero lejos de usarlo de modo común (optimizándolo) cada uno lo usa en base a sus propios intereses, demasiado a menudo entrando en conflicto con los demás. Así, la gran cantidad de inversión que hace la Unión en temas de ayuda al desarrollo se traduce a menudo en una influencia menor que la que tienen otros actores con inversiones más pequeñas.

---

<sup>778</sup> Maquiavelo (1973) aunque mejor explicado y puesto al día a lo largo de la obra de Foucault.

<sup>779</sup> Irónicamente, cuando se les pregunta al respecto, tanto las élites económicas como las políticas se muestran favorables a esta aproximación, como retratan Jerez-Mir y Vázquez (2009).

<sup>780</sup> Petschen (2005: 111).

<sup>781</sup> Morata (2004: 46).

<sup>782</sup> Lamo de Espinosa (2010: capítulo 6).

Todo esto se traduce directamente en la capacidad europea para hacerle frente a los retos globales. Aunque, como bloque regional tiene una enorme margen de acción sobre todos ellos (al menos, en el interior de sus fronteras) al final resulta mucho más activa en unas cuestiones que en otras, en un modelo más similar al de otras organizaciones intersociales de lo que era de esperar a priori.

Así, en ámbitos donde es fácil construir el consenso y donde la imagen de los europeos es más o menos común (como los riesgos ecológicos) la capacidad de acción de la Unión es muy grande. En cambio, en los lugares donde las cuestiones son controvertidas o se consideran competencias estatales (los demográficos o culturales) la acción europea resulta mucho menos clara. Incluso, surgen situaciones (los económicos) donde la imposición de una serie de medidas fruto de una ideología concreta están llevando a que se empeoren los problemas por los que pasa Europa y, consecuentemente, se agraven los riesgos.

	<b>Si-No</b>	<b>Ambiguo</b>	<b>Parte</b>
<b>Ecológicos</b>	4-0	0	1
<b>Demográficos</b>	2-5	0	0
<b>Culturales</b>	2-3	2	1
<b>Económicos</b>	4-4	5	2
<b>Tecnológicos</b>	2-3	1	5
<b>Políticos</b>	5-2	4	3
<b>Total</b>	19-17	12	12

La cuestión, finalmente, es que Europa debe salir de su propio encierro y comenzar a ocupar su lugar en el mundo. Debe *"liderar en vez de soportar"*<sup>783</sup>, lo cual implica que los líderes de la Unión se centren en ella de manera decidida. Deben dotarla de los recursos necesarios (económicos, legales, políticos, etc.) y dejar de obstaculizarse unos a otros en un ciego intento de defender los intereses de sus países concretos y sus parcelas de poder personal.

Para esto es necesario que los partidos políticos europeos sigan cobrando fuerza. Que se presentasen a las Elecciones Europeas de 2014 ya fue un buen paso<sup>784</sup>, pero hace

<sup>783</sup> Cita de Gnesotto y Grevi, recogida en Lamo de Espinosa (2010: 71).

<sup>784</sup> Morata (2004: 29).

falta una mayor presencia de los mismos a la hora de interactuar con las políticas de cada Estado y de integrar el debate europeo en los intereses de los ciudadanos. En la medida en que su poder surge del conjunto de los ciudadanos europeos, podrían funcionar como una fuerza que se oponga a las élites estatales y sirva eficazmente para construir el poder europeo en coordinación con la Comisión (que, al fin y al cabo, sale como resultado de las elecciones en el Parlamento).

Además, es necesario potenciar las votaciones por mayoría cualificada en el Consejo<sup>785</sup>. Aquí se han producido avances significativos, incluso en el reciente Tratado de Lisboa, pero aún queda mucho por hacer. Hoy por hoy aún hay ámbitos en los cuales el Consejo debe operar por unanimidad o donde existe el derecho a veto en base a los "intereses vitales" de cada país (el Compromiso de Luxemburgo, que raramente ha sido empleado pero sostiene una "cultura de veto"<sup>786</sup> enormemente dañina).

Todo esto no debería ser difícil, los europeos apoyan una mayor integración económica, política y de seguridad y les gustan más las respuestas multilaterales a las crisis intersocietales<sup>787</sup>. Para lograrlo, Europa debe tener peso por sí misma, en su forma de decidir y de actuar, un peso que pueda trasladar a los retos globales que plantea la comunidad intersocietal. Debe favorecer la gobernanza multinivel fomentando las relaciones entre las distintas provincias y gobiernos de la Unión, tanto entre sus Estados como en Bruselas<sup>788</sup>, favoreciendo la integración heterogénea de las partes dentro del todo, sin buscar una homogeneidad forzosa.

Por todo esto, la Unión es un modelo de momento incompleto e insuficiente, pero experimental y camino de nuevos resultados. Es también un modelo exitoso<sup>789</sup> en muchos ámbitos y puede servir de guía en la construcción de otros bloques regionales por todo el mundo, como ASEAN o la Unión Africana, así como de ejemplo a la hora de tratar los asuntos intersocietales<sup>790</sup> de modo más pacífico. Pero el creciente euroescepticismo y el populismo, así como las tendencias más individualistas de algunos Estados, pueden poner

---

<sup>785</sup> Pasando de un modelo diplomático a uno democrático, con todo lo que ello implica, Comisión Europea (2001: 34).

<sup>786</sup> Morata (2004: 66).

<sup>787</sup> USIA (1999: 2 y 9). Aunque las cifras han bajado enormemente desde entonces, especialmente a partir de la crisis económica y el mal manejo de la misma, siguen siendo ligeramente mayoritarias.

<sup>788</sup> Morata (2004: 21 y 37).

<sup>789</sup> Lamo de Espinosa (2010: 10).

<sup>790</sup> VVAA (2010: 671).



en peligro todo el edificio conjunto que se ha ido construyendo con los años<sup>791</sup>, algo fomentado por el crecimiento en poder del Consejo frente a la Comisión<sup>792</sup>.

---

<sup>791</sup> Petschen (2005: 146) pone un ejemplo de esto.

<sup>792</sup> Petschen (2005: capítulos 6 y 7).

## **Capítulo 8: Sociedad Civil Global**

El concepto de sociedad civil global fue usado por primera vez en un periódico por Eduard Shevardnadse en 1991<sup>793</sup> y desde entonces ha sido empleado cada vez con mayor frecuencia. Ha cambiado numerosas veces de significado<sup>794</sup>, en gran medida porque se lo considera como un término demasiado ambiguo<sup>795</sup>. Como el debate semántico e histórico del término es demasiado complejo y amplio como para solucionarlo en unos pocos párrafos, voy a proponer una definición útil y breve<sup>796</sup> de lo que entiendo que es la sociedad civil global:

*“La sociedad civil global es el espacio de acción política que los ciudadanos del mundo tienen en cuanto a habitantes del mismo, al margen de las instituciones políticas (estatales o intersociales) que les representen y bajo las cuales habiten.”*

Esta definición tiene tres puntos importantes que recalcar. El primero es que, a diferencia de muchas de las definiciones habituales, no enfatiza el requisito de una sociedad democrática para que exista una sociedad civil. Occupy Central en Hong-Kong o la Primavera Árabe en el Norte de África son buenos ejemplos de sociedades civiles en entornos no democráticos. La democracia, con el respeto a los derechos individuales y de asociación, facilita que la sociedad civil florezca y se organice, pero no es requisito indispensable para su existencia; el corolario de esto es que, aunque la sociedad intersocietal no sea democrática (como he expuesto para la mayor parte de sus actores), sí puede generar una sociedad civil global que surja de ella, siempre y cuando haya ciudadanos interesados en actuar políticamente a una escala global.

---

<sup>793</sup> Corry (2006: 303).

<sup>794</sup> Corry (2006: 310); Bartelson (2006: 7) hace un buen recorrido por la historia y evolución de la palabra.

<sup>795</sup> Corry (2006: 306); Bartelson (2006: 2) llega a decir que nadie sabe qué es la sociedad civil global, aunque estén de acuerdo en que existe.

<sup>796</sup> Una definición más larga y completa, aunque centrada en la sociedad civil estatal, se encuentra en Uña Juárez y Hernández Sánchez (2004: 1330).

El segundo aspecto es el más complicado, que es el que tiene que ver con "al margen del Estado" añadiendo, en el caso global, a las instituciones intersociales que he ido exponiendo en los capítulos anteriores. Hoy en día, las sociedades civiles de todo el mundo tienen profundas relaciones con los entornos institucionales en los que se mueven, lo cual dificulta trazar la línea entre unas y otras<sup>797</sup>: ¿una ONG que recibe una ayuda del gobierno para su proyecto es independiente del mismo? ¿Y una fundación parcialmente financiada por una organización intersocietal? ¿Y qué pasa con una multinacional que recibe contratos de un ministerio? Trazar la línea entre unas cuestiones y otras es difícil y no hay una regla inequívoca que permita diferenciarlas; creo que la clave, en este caso, se encuentra en su responsabilidad: ¿ante quienes responden esos grupos y organizaciones? Si responden ante los ciudadanos directamente serán parte de la sociedad civil, si responden ante los gobiernos o sus instituciones no. De ahí que UNICEF, por ejemplo, no la considero parte de la sociedad civil pues en última instancia responde ante la ONU. Es una barrera hasta cierto punto analítica que no acaba de encajar del todo con la realidad pero que permite distinguir unos tipos de actores de otros; al fin y al cabo, la sociedad civil, el Estado y la economía están mutuamente interrelacionados y se constituyen en sus interacciones, cruces e interdependencias<sup>798</sup>, por lo que toda diferenciación es necesariamente artificial, basada en unos límites arbitrarios que delimiten hasta dónde llega cada uno de los modelos.

La tercera cuestión de importancia es que es una esfera de acción política. Aunque una empresa transestatal es técnicamente parte de la sociedad civil, sólo lo será en la medida en que actúe políticamente y no en su parte económica (que sería incluida dentro del campo económico). Así, una junta directiva que intenta impulsar una reforma laboral es igual de partícipe de la sociedad civil que el sindicato que se opone a ella o el grupo de ciudadanos afectados, pero cuando esa misma junta aprueba un nuevo producto para la venta no lo está siendo. Al ser político, por tanto, es un campo donde pesan más los ideales, las identidades, los intereses y la persuasión que el dinero, aun cuando este capital pueda ser necesario para el funcionamiento y existencia de sus miembros. Es un campo que crece con el tiempo, al incrementarse cada vez más el interés de los ciudadanos en la acción

---

<sup>797</sup> Corry (2006).

<sup>798</sup> Amore y Langley (2004: 93).

política pero sin que aumente la afiliación o la participación en partidos políticos, aumentando con ello la actividad política fuera de los mismos y las instituciones tradicionales establecidas<sup>799</sup>.

Por mi definición de lo que entiendo que es la sociedad civil, el corolario inevitable es que toda sociedad a lo largo de toda la Historia tiene una. Habría sociedad civil en la Roma imperial, como entre los mayas, los colonos británicos en Estados Unidos o la República Democrática Alemana. Creo que, en efecto, en todo momento y lugar hay un campo para la acción política de la gente al margen de las instituciones. Sin embargo, que existiesen esos lugares de acción política no implica ni que fueran legales ni, desde luego, que fueran el mismo a lo largo del tiempo.

Como todo elemento social, las sociedades civiles son consecuencia del momento y el lugar en el que se crean y operan. La de la Roma del Siglo I, en pleno Imperio, no sería igual que la de la Roma del siglo II a.C., durante la República. Y, en el medio, probablemente hubiese muchas diferentes tipologías, cuyas diferencias serían aún mayores si las comparásemos con otras separadas en el espacio (los bárbaros germanos, por ejemplo) y en el tiempo (la Italia actual). Por tanto, que siempre haya sociedad civil no implica que sea la misma.

El caso de la sociedad civil global es el mejor ejemplo de esto, ya que fue creada con la aparición de la esfera de acción del campo intersocietal y el proceso de globalización. En gran medida, es casi tan reciente como ellos y demuestra que, como todo fenómeno social, está sujeto a sus propios cambios, a la episteme dominante, a las estructuras y los actores que lo conforman, etc. Además, precisamente con la articulación del campo, el conjunto de la sociedad civil global adquiere sentido, convirtiéndose en el *demos* sobre el que se construyen los procesos de decisión política global y extrayendo de esa posición la legitimidad que le corresponde para poder actuar en ese ámbito<sup>800</sup>.

El resultado es que en la actualidad hay una serie de comunidades políticas basadas en el espacio continuo habitual (el entorno físico inmediato) al que se le ha unido un nuevo tipo de comunidad virtual unida por Internet. Estas participan en los debates políticos de cada sociedad concreta, usando los electrones como medio de transmitir información,

---

<sup>799</sup> Garred (2001).

<sup>800</sup> Bartelson (2006: 4).

conocimientos, dudas, ideas, soluciones o problemas de un lado a otro del mundo, estableciendo con ello la red de relaciones que dota de alcance global a la sociedad civil. Foros, redes sociales, listas de correo... todas ellas articulan intereses e ideas específicos, construyendo un discurso propio en su interior y en relación con su entorno político (no físico). Son comunidades epistémicas<sup>801</sup> que crean marcos completos de interpretación de la realidad en su interior y buscan extenderlo.

Bajo el paraguas de la sociedad civil global se engloban dos tipos de actores que, sin embargo, son diferentes. Es cierto que están profundísimamente relacionados y, por ello, se pueden abordar conjuntamente en un mismo capítulo, pero al menos es importante comenzar por diferenciarlos. Por un lado, el primero es el que corresponde a los movimientos sociales globales, cuya definición es:

*“Conductas colectivas y activas, orientadas por un proyecto, que no deben considerarse como respuestas a una situación sino como cuestionamiento de esta. Es propio de los movimientos sociales producir una ideología, es decir, una representación, conforme a sus objetivos, de la situación en la que están comprometidos”*<sup>802</sup>.

Así es como los define Gema Jiménez Tostón, aunque creo que hay que hacerle algunos ajustes. El primero es que, en los movimientos sociales, la ideología va antes que los objetivos: es necesario tener una idea de cuál es el destino posible, de que existe otra posibilidad y de que sea justo llegar a esa, antes de construir unos objetivos concretos que defender.

Además, es importante destacar que son conductas: son ideologías encarnadas en las personas que las profesan, no necesariamente organizadas ni coordinadas. Un ecologista sigue siéndolo aunque se mude a otro país a vivir y no conozca a ningún otro con el que hacer cosas juntos. Es un elemento central de su identidad y, a través de ella, condiciona

---

<sup>801</sup> Young (1999: 32 y 95).

<sup>802</sup> Uña Juárez y Hernández Sánchez (2004: 952). Aunque la entrada es mucho más larga, el resto es historia y ejemplos al respecto, de modo que ese primer párrafo sirve como definición.

su forma de vivir y actuar. Sin embargo, la manifestación más habitual de los movimientos sociales se da en grupos, en la medida en que usan huelgas, contra-cumbres, manifestaciones, etc. como altavoces para proyectar su ideología a aquellos que no la comparten.

Y esto es clave, la función de los movimientos sociales no es la de cambiar una ley o crear una nueva regulación. Conseguir cosas así sería bienvenido, sin duda, pero no es el objetivo específico de un movimiento. Lo que buscan es luchar por la conciencia de la gente; en la medida en que son ideologías encarnadas, su función es tratar de ir cambiando las conciencias dominantes en las sociedades en las que viven, buscando con ello la extensión de esas ideologías y traer cambios de gran profundidad y calado. Así, el movimiento pacifista que se dio durante la Guerra de Vietnam, por ejemplo, no ha acabado con las guerras, igual que el movimiento feminista no han acabado con las desigualdades de género, ni el movimiento por una igualdad de raza ha eliminado las diferencias basadas en el color de la piel; sin embargo, todos ellos han contribuido a cambiar la conciencia de la gente, introduciendo en la mente de las personas cambios que van más allá de que Estados Unidos abandonase Vietnam, que las mujeres tengan derecho a voto o que los negros sean ciudadanos, creando modelos que cuestionan la idea misma de la validez de la guerra o las desigualdades.

Así, los movimientos sociales son el gran marco de acción de la sociedad civil y constituyen su base principal: diferentes movimientos sociales, luchando unos contra otros por construir las mentes de las personas y, con ello, traer un mundo que consideran más deseable, justo y adecuado.

En este caso, considerarlos a nivel global no tiene dificultades, un movimiento social es global cuando buscan cambios en la ideología a esa escala. El movimiento comunista que buscaba transformar el capitalismo mundial en socialismo es un buen ejemplo, igual que el ecologista que quiere transformar las condiciones del aire en todo el planeta, o el pro-democracia que se ha ido sucediendo a lo largo del planeta durante este siglo XXI en distintos países y formas (la Primavera Árabe, las protestas en Brasil o Hong-Kong, etc.). Movimientos que, a partir de mediados del siglo XX han ido haciéndose más poderosos, numerosos y extendiéndose a nuevos ámbitos<sup>803</sup>.

---

<sup>803</sup> Anheier (2007: 5) llega a hablar de una "industria de los movimientos sociales".

La segunda pieza del engranaje de la sociedad civil es la que constituyen las organizaciones globales no gubernamentales. En gran medida, estas son las construcciones que surgen en el interior de los movimientos sociales globales o en relación con ellos, para articular sus objetivos e ideologías en cambios concretos de legislación, actividades de denuncia, fondos de apoyo al desarrollo, etc. Como las definiciones existentes de OGNs no me convencen, propongo esta definición breve que encaja con las otras dos:

*“Una organización global no gubernamental es un conjunto de ciudadanos organizados en una estructura permanente para obtener una serie de objetivos concretos, los cuales pueden ir cambiando con el tiempo. Para considerarse global, estos objetivos deben ser de ámbito global o, como mínimo, continental. Estas organizaciones deben ser parte de la sociedad civil.”*

Lo primero que importa de esa definición es que son estructuras permanentes formadas por ciudadanos. En este sentido, engloba a cualquier estructura fuera de los gobiernos o las instituciones que estos crean, lo cual da un conjunto como mínimo heterogéneo: empresas, fundaciones, grupos medioambientales, etc. Y esta heterogeneidad de composición implica, inevitablemente, también una variedad de estrategias, recursos, capacidades, etc.<sup>804</sup> Es importante notar que la mayor parte de las definiciones incluyen que son organizaciones sin intención de lucro<sup>805</sup>, pero yo no he incluido eso en la definición: muchas OGN pueden tener intención de lucro sin lugar a dudas, como es el caso de Coca-Cola.

Dicho esto, hay un punto importante que actúa como freno: aunque la organización puede tener ánimo de lucro, la definición finaliza diciendo que debe ser parte de la sociedad civil; esta se define por su acción política<sup>806</sup>, no la económica, de modo que Coca-Cola sólo puede considerarse como una OGN en la medida en que actúe políticamente (por

---

<sup>804</sup> Garred (2001).

<sup>805</sup> Por ejemplo, es un elemento central de la definición que hace la ONU de una ONG.

<sup>806</sup> Garred (2001).

ejemplo, promoviendo objetivos relacionados con el desarrollo del libre mercado o la protección de sus patentes); igualmente, al ser parte de la sociedad civil, todas las OGNs deben responder ante los ciudadanos que las apoyan (seguidores, miembros, junta directiva, etc.) y no responder ante los gobiernos ni instituciones intersociales.

Lo siguiente que importa es que están orientadas hacia la consecución de objetivos concretos<sup>807</sup>. En esto enganchan con los movimientos sociales: las OGNs adoptan o surgen de las ideologías de los movimientos sociales y tratan de organizar la acción de aquellos, para conseguir sus objetivos. Green Peace, por ejemplo, adopta el ideario ecologista y lo orienta en una serie de campañas concretas: este año puede estar luchando contra la emisión de CO<sub>2</sub> y la caza indiscriminada, mientras que al año siguiente está luchando contra el *fracking* y la reducción de la capa de ozono. Por supuesto, los objetivos pueden cambiar con el tiempo o ser más duraderos, en gran parte según si son conseguidos o si el problema persiste, pero son concretos aunque se apoyen sobre un ideario más amplio y abstracto.

El corolario de esto es que, en muchas ocasiones, de un movimiento social pueden surgir numerosas OGNs, cada una con distintas metas dentro del amplio elenco del movimiento social, o incluso diferentes visiones sobre el mismo (no en vano, muchos movimientos sociales tienen corrientes de diferencias internas y distintas visiones no homogéneas); el resultado es que muchas OGNs pueden colaborar o competir con otras en la consecución de sus distintos objetivos, actuando para ello con una visión táctica de la política, en vez de una ideológica más propia de los movimientos sociales.

Esta visión táctica, así como la estructura centralizada y permanente, es la que hace que a menudo las OGNs sean los organismos apropiados para actuar como mediadores y negociadores con los campos del poder institucional o del poder económico. En el interior de un Estado, es con los sindicatos con los que normalmente se negocia una reforma laboral, y en el marco global Green Peace resulta un intermediador mucho más viable que tratar de abordar al conjunto de los distintos grupos del movimiento ecologista dispersos por el mundo.

---

<sup>807</sup> Garred (2001).



Finalmente, los objetivos de una OGNNG tienen que ser de alcance global, o si no sería una ONG. Esto parece obvio, pero a menudo puede resultar complicado trazar la diferencia de escala entre lo global y lo local: ¿cuántos kilómetros cuadrados deben cubrir los intereses para que sean globales? ¿Deben ser de diferentes países los miembros, o los de un único Estado pueden defender intereses globales? Yo aventuré como escala mínima el alcance continental, aunque más como ilustración del tamaño que como regla escrita en piedra. En cualquier caso, la mayor parte de las OGNNGs declaran en sus objetivos de modo claro si buscan cambios globales, regionales o locales, de modo que en la práctica el alcance de una organización suele ser definida por cómo ella se entiende a si misma. Y es que, como la otra cara de la moneda que son con respecto a los movimientos sociales, la identidad también juega un papel de gran importancia en las OGNNGs.

Es importante señalar que algunas han comenzado a dar pasos hacia nuevos modelos organizativos, formando regímenes autorregulatorios con otras OGNNGs similares, al margen de los Estados<sup>808</sup>. Estos regímenes se dan a menudo entre las empresas multiestatales, que dan así un paso político a la hora de construir mecanismos de control y cooperación entre si para regularse y avanzar sus agendas. Aunque son un fenómeno reciente sobre el que hay muchos interrogantes (al fin y al cabo, los primeros son de los años 90<sup>809</sup>), es importante señalar que están construyendo un modelo híbrido y alternativo al de los regímenes expuestos en el capítulo 5, al extrapolar los modelos de regulación propia dentro de un Estado que había antes en algunas industrias a un marco más global para hacer lo mismo. Estos nuevos regímenes podrían suponer herramientas novedosas en el conflicto contra los riesgos globales, como el Protocolo de Montreal (que busca evitar daños de la industria a la capa de ozono al limitar o eliminar los cluorofluorocarbonos) o la iniciativa Responsible Care de la industria química en respuesta al accidente de Bhopal<sup>810</sup>. Sin embargo, estos regímenes normalmente no se constituyen como actores reales; suelen ser acuerdos entre empresas más que agentes de verdad del campo

---

<sup>808</sup> Adobor y McMullen (2013: 11).

<sup>809</sup> Adobor y McMullen (2013: 13).

<sup>810</sup> Adobor y McMullen (2013: 11).

intersocietal, aunque es probable que eso cambie con el tiempo a medida que el modelo evolucione en el interior del campo.

## 1. Un Juego de Espejos

En este marco, pues, la moneda sería la sociedad civil global como conjunto y una cara corresponde a los movimientos sociales y la otra a las ONGs. Es inevitable, por tanto, entender que tanto la moneda como cada una de sus facetas están en una muy estrecha relación con la globalización como proceso<sup>811</sup>, llegando a la interdependencia. No se puede entender que la sociedad civil se preocupe por problemas y cuestiones globales si no hay conciencia de dos hechos: por un lado, que lo global les va a afectar a ellos; por el otro, que ellos pueden afectar a lo global. Comprender las dos facetas que implica la glocalidad<sup>812</sup> es lo que permite a los ciudadanos del mundo tomar conciencia de su papel como tales, así como su derecho y deber de actuar en la arena política planetaria.

Esta percepción va pareja a la emergencia del campo intersocietal. Cuando los ciudadanos ven como instituciones supraestatales toman decisiones que afectan a sus vidas, cobran conciencia de su impacto y efectos, y pasan a preocuparse por cómo son tomadas esas decisiones y buscar modos de afectarlas para conseguir que estas se inclinen lo máximo posible a favor de sus propios intereses<sup>813</sup>. La actual crisis económica ha jugado un papel central en esto, especialmente visible en Europa, al demostrar que los flujos globales tienen un impacto innegable sobre las sociedades y que todas están involucradas en ello; es el mismo proceso que Japón vivió al comienzo de su crisis<sup>814</sup> y que se lleva manifestando a medida que los distintos ámbitos han entrado en crisis: los problemas medioambientales dan lugar a la conciencia medioambiental, por ejemplo<sup>815</sup>.

Esta percepción del papel del individuo en lo global y de lo global en el individuo se ve reforzada por los efectos de contagio y de exposición a lo diferente, especialmente a partir del surgimiento de Internet y la reducción de las distancias entre personas de esquinas diferentes del mundo, así como el creciente problema para censurar las ideas. Una

---

<sup>811</sup> Corry (2006: 306).

<sup>812</sup> Beck (1998b).

<sup>813</sup> Una capacidad de acción en aumento, según Castells (2005: 3).

<sup>814</sup> Castells (2001: 289).

<sup>815</sup> Aunque creo que hay pruebas de sobra del crecimiento de poder de la sociedad civil en el marco de la naciente gobernanza global, también hay voces en contra, por ejemplo Waters Robichau (2011: 5).

inmolación en Túnez llevó a la deposición de Ben Ali a manos de un creciente movimiento prodemocrático en 2011, que pronto se esparciría por Libia, Marruecos, Siria... y tomaría dimensión global al conectarse con las demandas de mejor democratización en España (15-M), Estados Unidos (Occupy Wall Street), a las demandas de una mayor democratización (Brasil) o la recuperación de una democracia perdida (Hong-Kong). Las ideas vuelan de un lado a otro del mundo sobre las ondas de las *wi-fi*, conectando ideas y ciudadanos en movimientos sociales globales que, desde su entrada por la puerta grande en la manifestación de Seattle de 1999, no han dejado de demostrar su interés y capacidad de acción; y, con ellos, las numerosas OGNs, cada vez más, que se extienden y defienden los intereses de sus seguidores en el marco global, saltando por encima de la sociedad civil estatal en la que se gestaron<sup>816</sup>.

El resultado es que el marco de interpretación mundial se ha abierto. Antiguamente, el monopolio de la creación de identidad lo tenían la Iglesia, el Estado y la familia/amigos y ese era un círculo cerrado que favorecía una visión homogénea del mundo porque los tres se retroalimentaban. Pero los flujos migratorios, las empresas transestatales, las instituciones supraestatales, los medios de comunicación, Internet... y un largo etcétera han ido apareciendo para construir un mundo donde las fuentes de identidad son muchas más y más complejas, lo cual ha hecho que esta juegue un papel central.

Así es como llega la intersubjetividad. El mundo siempre ha sido intersubjetivo, pero cuando había identidades comunes fuertes las diferencias no se apreciaban. A medida que surgen identidades más diferenciadas y complejas, la construcción de lo común a base de percepciones subjetivas más dispares se vuelve complicado y el manejo de la intersubjetividad crece en importancia. Esto es especialmente visible en los encuentros entre mandatarios y líderes en el interior de las organizaciones intersociales, donde a menudo se hacen evidentes las diferencias en la percepción y forma de entender los mismos elementos (como los derechos humanos); pero también el choque de las distintas facetas de la sociedad civil visibiliza esta cuestión, aunque no lo haga en un momento y lugar concreto como en las organizaciones sino a lo largo de todo el mundo y sostenido en el tiempo.

---

<sup>816</sup> Garred (2001).

En la medida en que las OGNs y los movimientos sociales buscan crear conciencia y conseguir cambios concretos<sup>817</sup>, sus acciones deben dilatarse en el tiempo, manteniendo la presión sobre las identidades y suministrando nuevas imágenes y emociones (a menudo, el lado emotivo es más persuasivo<sup>818</sup>) que fuercen a las personas a recapacitar sobre sus posiciones y el mundo que les rodea. Y, aunque este esfuerzo se suele concentrar en los países democráticos del primer mundo (no en vano Bruselas y Washington son las ciudades con mayor número de *lobbies* del mundo, y estos son una de las caras de las ONGs y OGNs), lo cierto es que es un esfuerzo que en su proyección ambiciosa construir identidades globales y, por tanto, aprovecha en la medida en que puede la difusión mundial de ciertos medios de comunicación para combatir por la construcción de identidades de manera lo más amplia posible.

Y esto es muy importante tenerlo en cuenta, porque gracias a esa capacidad y a su gran legitimidad, las "comunidades epistémicas"<sup>819</sup> se vuelven elementos centrales del debate sobre el presente y el futuro, manejando hasta cierto punto la lista de medidas que se consideran apropiadas para los problemas y condicionando los asuntos que entran a formar parte de la agenda intersocietal. Por ello, tienen una enorme capacidad a la hora de decidir cómo se enmarcan e interpretan<sup>820</sup> las distintas cuestiones.

Pero esta identidad construida a través de la intersubjetividad no se basa únicamente en mensajes, sino también en acciones. Cuando alguno de los agentes de la arena intersocietal actúa, está proyectando una imagen de sí mismo que puede o no coincidir con la que quiere enviar (la imagen o marca país/empresa/grupo, por ejemplo<sup>821</sup>). Además, esta puede ser interpretada de modos muy diversos por los otros actores.

Es importante señalar, sin embargo, que todas estas percepciones y acciones no se dan en el vacío. Fuera del contexto de un campo social, con sus normas y prácticas, ninguna acción tendría sentido porque no se podría interpretar de ninguna forma<sup>822</sup>. Al fin y al cabo, desplazar una ficha hacia adelante una casilla en un tablero tiene sentido en el caso, por

---

<sup>817</sup> Según National Intelligence Council (2010: iv) la sociedad civil ha demostrado ser igual de capaz, o más, que los Estados a la hora de reenmarcar percepciones y movilizar a los ciudadanos.

<sup>818</sup> Lakoff (2007).

<sup>819</sup> Young (1999: 32 y 95).

<sup>820</sup> Lakoff (2007).

<sup>821</sup> Noya (2013a y 2013b).

<sup>822</sup> Hopf (1998: 173).

ejemplo, de que sea un peón de ajedrez, y sería una trampa si se estuviese jugando a las damas... pero si no estamos jugando a ningún juego concreto, sin contexto social podríamos decir, es simplemente un movimiento de una mano y una pieza de madera que no dice nada porque no tiene sentido/intencionalidad.

Y esto todo tiene un corolario adicional: por mucho que un actor quiera transmitir una imagen o condicionar una identidad, no puede hacerlo unilateralmente. El actor lleva adelante su acción y espera que, en cierto marco, el resto de los actores lo interpreten de cierta forma... pero no tiene verdadero control a la hora de asegurarse que eso sea así<sup>823</sup>. Incluso es probable que un mismo actor, a lo largo de sus diferentes acciones, envíe imágenes distintas y contrarias entre las que los demás deben elegir: es el caso, por ejemplo, de Rusia cuando organiza unos Juegos Olímpicos de Invierno y, poco después, invade Crimea; son dos mensajes distintos y opuestos (uno de poder blando y cooperación, el otro de poder duro y confrontación) entre los que el resto de actores deben elegir cuál de las dos visiones refleja mejor la identidad y los intereses rusos.

Las identidades, en este entorno intersubjetivo, son importantes por una segunda razón. Al indicar quienes somos a los demás e indicarnos quienes son ellos, condicionan enormemente las preferencias de cada uno de los actores<sup>824</sup> a la hora de definir sus objetivos y los medios para alcanzarlos. Y condicionan igualmente las relaciones que se pueden tender y, por tanto, los lugares que cada actor puede ocupar en la red global del campo intersocietal.

## **2. Los Paladines del Cambio**

Desde que comenzó a gestarse el campo de las relaciones intersociales, todo estaba organizado en torno a los Estados; en especial, en torno a las hegemonías dominantes en cada momento. Si se construía un régimen, se hacía bajo fuerte control estatal, e incluso las organizaciones intersociales que surgieron a partir de mediados del siglo XX siguieron mostrando una fuerte influencia de los países en su funcionamiento.

Esto le ha servido al realismo para afirmar que las organizaciones intersociales y demás actores no son realmente agentes en sí mismos, sino que en el mundo anárquico del

---

<sup>823</sup> Hopf (1998: 175).

<sup>824</sup> Hopf (1998: 175).

entorno intersocietal, lo que importa son los Estados. Y, por ello, cuando surgen organizaciones intersociales lo hacen porque defienden los intereses de las potencias y están bajo su control más o menos directo, siendo abandonadas en caso de que dejasen de estarlo. La historia de la continua demanda de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y el poco éxito que ha habido en ese terreno, habida cuenta de los cambios de poder que implicaría, sería un buen ejemplo de esto.

Si bien no estoy de acuerdo con la visión realista de las relaciones intersociales y creo que los Estados no controlan tanto las organizaciones, lo que sí es cierto es que estas se construyen y, una vez en su lugar, tienden a defender el *status quo* que hay inscrito en sus tratados fundacionales. Aun cuando pueden cambiar, como los importantes cambios en la definición de seguridad que ha habido en la OTAN tras el final de la Guerra Fría, los distintos actores intersociales son lentos a la hora de hacerlo, incluso los más flexibles como los regímenes, y generalmente siguen defendiendo unas posiciones esencialmente tradicionales, centradas en los equilibrios de poder que quedan en sus interiores. Así, casi todos los organismos intersociales son cristalizaciones del pasado que todavía actúan en el presente, siendo quizás los bloques regionales menos inclinados a esto en la medida en que están en perpetua construcción (al menos de momento) y los regímenes porque sus estructuras más laxas e informales permiten ciertos ajustes de mayor envergadura en menor tiempo.

La sociedad civil, sin embargo, no encaja en absoluto en este marco. Al constituirse por grupos de diversos tamaños, preocupados por diferentes cuestiones, surge un ámbito de acción política donde el presente o el pasado no necesariamente son los elementos constitutivos claves. Greenpeace se construye para actuar en el presente de la sociedad y conseguir un cambio medioambiental en el futuro (visión a medio largo plazo) e incluso hay algunas dedicadas a construir cosas que muchos considerarían ciencia-ficción (como la Fundación Cyborg de Neil Harbisson, dedicada a buscar que la gente se convierta en ciborgs). Al responder a los intereses de cada grupo concreto, la sociedad civil puede combinar lo más vanguardista o futurible con aquello más tradicional (como el movimiento pro-vida o las OGNs de la Iglesia como Caritas), cubriendo así un amplio espectro que

va mucho más allá del anclaje en el pasado que muestran los organismos intersociales tradicionales. Es un todo fragmentado en distintas visiones<sup>825</sup>.

En la medida en que choquen todas estas ideologías en el interior de la identidad ciudadana, se van construyendo nuevos idearios que lentamente son trasladados a las instituciones más sólidas. Así, los derechos de la mujer tuvieron que ser conquistados tras siglos de conflicto (y muchos argumentarían, con razón, que aún queda mucho trabajo por hacer) igual que los de los trabajadores, pero ahora existen organizaciones e instituciones que defienden esos derechos de modo global porque se ha conseguido construir la percepción de que son buenos y deseables.

Por tanto, en la medida en que en el interior de la sociedad civil se producen los conflictos intersubjetivos de identidades, las luchas por el poder de los distintos grupos, los mensajes publicitarios, etc. lo que se está produciendo es un enorme proceso de debate social, poco organizado y estructurado, en torno a quien se es y quien se quiere ser. Al hacerlo, giran los engranajes del cambio social, porque no necesariamente se es lo que se desea e, incluso, raramente ocurre porque siempre hay cosas que mejorar o cambiar.

La sociedad civil se encuentra en la posición de ser uno de los principales motores del cambio social, probablemente sustituyendo a la lucha de clases tradicional marxista en un mundo donde las clases se han ido difuminando y diversificado en numerosos segmentos poco reconocibles y que raramente se sienten identificados con los demás<sup>826</sup>.

Actúa como catalizador y organizador de la agenda del cambio social dentro del orden intersocietal. Cuestiones que antes estaban resueltas, como el valor del conocimiento experto, de pronto se han abierto al surgir la posibilidad de crear conocimiento conjunto que supere al experto, como muestra el caso de la Wikipedia si se la compara con cualquier enciclopedia tradicional. Debates en torno a la propiedad intelectual han surgido con la creación del Creative Commons por parte de la sociedad civil, chocando frontalmente con el *copyright* y la posición al respecto del *establishment*, y la Electronic Frontier Foundation lucha activamente por la definición y defensa de los derechos de los ciudadanos en el territorio difícilmente regulable que es Internet.

---

<sup>825</sup> Castells (2005: 1).

<sup>826</sup> Castells (1996).

El resultado es que, con distinta fuerza y capacidad, la sociedad civil introduce en la agenda elementos y condiciona los debates en los que participa. Si bien en el campo intersocietal no existen políticas públicas como tradicionalmente se han estudiado, si se hiciese la analogía se vería cómo la sociedad civil interviene activamente en los tres grandes niveles: establecimiento de la agenda y definición del problema, implementación y evaluación. Igual que ocurre a nivel estatal, a nivel global la sociedad civil participa muy activamente y muchos de sus foros, como el Foro Mundial de Portoalegre, alcanzan un gran impacto mediático y social.

Pero no sólo lucha por causas lejanas y futuras en el tiempo, sino que muchas veces combate contra elementos del presente para traer un futuro deseado. Así, han jugado el papel de fuente principal de transformación social en muchos lugares y tiempos, llevando incluso a la caída de numerosos sistemas como el de la URSS<sup>827</sup> o, más recientemente, el de Túnez, Egipto o Libia. Son elementos centrales en el cambio de un modelo político a otro<sup>828</sup> porque, sin su apoyo, la única forma de cambio de régimen implica la supresión de la sociedad civil, normalmente mediante una dictadura basada en el terror (como en el caso de la española, las de América Latina o el este de Europa).

Pero incluso la existencia de dictaduras sangrientas no ha sido capaz de evitar la aparición de las sociedades civiles como fuentes de cambio político. La Plaza de Tiananmen en 1989, el Muro de Berlín ese mismo año, los movimientos demócratas en las dictaduras del norte de África, etc. todos ellos muestran que a la sociedad civil, como fuente de cambio, no se la puede anular sino sólo controlar, normalmente de modo temporal.

Esto se debe a que los movimientos sociales y las organizaciones funcionan como creadoras de conciencia<sup>829</sup> y esta es una cuestión difícil de controlar o limitar desde el poder. La conciencia se encuentra en la base de la legitimidad y todo régimen político y social depende de la legitimidad que la sociedad que controla le conceda. Sin aceptación ciudadana, el poder sólo puede atrincherarse detrás de las espadas y las pistolas, las carteras y las privaciones, pero el miedo está limitado en su capacidad. Por mucho que una sociedad

---

<sup>827</sup> Castells (2001), aunque los movimientos sociales no fueran el único factor en la ecuación, a través del desarrollo de los nacionalismos si fueron uno de los factores que llevaron al desmembramiento de la misma.

<sup>828</sup> Castells (2001: 89).

<sup>829</sup> Castells (2001: 409).



pueda entrar en *shock*<sup>830</sup>, sólo estará inutilizada mientras dure ese trauma, siendo superado con el tiempo. Aunque más asesinatos, secuestros, desapariciones... puedan ampliar ese miedo, sólo lo pueden hacer temporalmente y acaban generando una resistencia cada vez mayor que va creciendo y que, finalmente, lleva a la deslegitimación completa del sistema. Y, con ella, al cambio.

Por supuesto, al decir que la sociedad civil es un adalid del cambio, no quiero decir que necesariamente sea a mejor. Dejando de lado la cuestión subjetiva que implica la definición de "mejor" fuera de cualquier perspectiva ideológica concreta, muchos cambios promovidos desde la sociedad civil pueden tener numerosas consecuencias no deseadas, incluso fatídicas... no hay que olvidar que el partido Nazi llegó al poder con un gran apoyo ciudadano y unas elecciones, y que el totalitarismo creado por ellos (a diferencia del autoritarismo) se basaba en una corriente de apoyo desde abajo de una población permanentemente movilizada: era su sociedad civil en acción, no impuesta como en el caso de la Unión Soviética o en las dictaduras de Franco o Mussolini.

Se encuentra en el interior de cada sociedad civil, y de la sociedad civil global, el germen del cambio, pero también la necesidad de discutir esos cambios y negociarlos a escala global para construir identidades nuevas lo más inclusivas posibles en torno a los nuevos ideales. De lo contrario se llegará a confrontaciones, a las supresiones de minorías, las cazas de brujas y otros efectos que se dan cuando se lleva a una extrema polarización y choque de la sociedad civil.

## **2. ¿El Eslabón Más Débil?**

Pero, visto que la sociedad civil en sus dos facetas es un actor en el campo intersocietal, ¿cuánto peso tiene realmente? He expuesto ya como los regímenes están atados de manos a menudo por los Estados que los forman, y que el margen de acción de las organizaciones y los bloques regionales tampoco es tan amplio como uno podría esperar. ¿Está la sociedad civil global igualmente limitada?

---

<sup>830</sup> Klein (2007).

Según la tradición gramsciana<sup>831</sup>, la sociedad civil hace de intermediaria entre el ciudadano y el Estado en el que habita. Aunque pasar la analogía al campo intersocietal y a la sociedad civil global no es válido porque el ámbito intersocietal se rige por patrones diferentes que requieren sus propias explicaciones<sup>832</sup> (al fin y al cabo, no hay gobierno intersocietal ante el que mediar y la sociedad civil global es mucho más diversa que las estatales), lo cierto es que si pone de relieve un elemento importante que sigue siendo cierto pese al salto de nivel: la sociedad civil responde ante los ciudadanos, en nombre de algunos de los cuales habla.

La sociedad civil, sus organizaciones y movimientos no son representativas de la sociedad en su conjunto (cosa que sí es, por ejemplo, un gobierno electo en las democracias representativas), pero sí es representativa de una parte de esa sociedad: aquellos que están de acuerdo con esos ideales, que apoyan esa organización quizás incluso financiándola, etc. Así, los movimientos sociales y las OGNs tienen una legitimidad primaria y única, basada en la cantidad de seguidores y personas afines que tienen, en nombre de las cuales defienden una serie de ideas.

En este sentido, la sociedad civil global actúa como mediadora entre los ciudadanos y el campo intersocietal. Esto implica que las OGNs, especialmente, tienen voz en muchos organismos intersociales (la ONU, por ejemplo, les ha dado estatus consultivo a muchas) y aun cuando no estén formalmente reconocidas, sus voces se pueden hacer oír a través de otros cauces: condicionar las opiniones públicas estatales con campañas de concienciación, manifestaciones masivas enfrente de donde se reúnen las instituciones (las contracumbres frente al G-20 por ejemplo), etc.

Por tanto, aunque el elemento representativo no se basa en una representatividad de la sociedad sino únicamente de sus seguidores, las OGNs y los movimientos sociales globales tienen una presencia real como actores en el campo intersocietal que les da derecho legítimo a actuar en él, en defensa de ciertos intereses.

Dando un paso más, la pregunta siguiente es: son actores legítimos en el campo intersocietal pero ¿tienen poder para cambiarlo? La respuesta en este sentido es que sí,

---

<sup>831</sup> Breve pero eficazmente resumida por Castells (2005: 6).

<sup>832</sup> Corry (2006).

aunque en el campo actual sus voces sean las más débiles. Por ejemplo, cuando Amnistía Internacional emite un informe sobre los abusos en un país o en otro, raramente se ve una acción de los organismos intersociales al respecto, o incluso un cambio en el funcionamiento de ese territorio. Aún, hoy por hoy, el campo intersocietal no está habituado a la participación activa de la sociedad civil, cuya entrada en el mismo es la más reciente del grupo de actores que en él existen.

Pero la sociedad civil global tiene poder de acción en ese campo. Desde luego no poder duro: carece de ejércitos, capacidad de imponer sanciones económicas o bloqueos diplomáticos. Pero tiene mucho *soft power*, en forma de unos ideales que se pueden usar para deslegitimar o legitimar organizaciones y gobiernos, votos que pueden condicionar elecciones, información puesta a disposición de los ciudadanos del mundo, campañas para no comprar productos de tal país o marca, etc. En el campo intersocietal cada vez pesa más el poder blando que el *hard*, lo cual implica que la inversión de la sociedad civil global en *soft power* puede, a la larga, traer altos réditos, especialmente si crece la democratización del campo.

En este sentido, es especialmente importante la visión constructivista de las relaciones intersociales, que enfatiza no únicamente el poder duro sino también el poder discursivo<sup>833</sup>, del que surge el poder blando en gran medida. La sociedad civil no es capaz de construir un único discurso coherente entre todas sus partes pues muchos de sus elementos internos se contradicen y oponen activamente; pero sí que es capaz de ofrecer discursos muy completos y coherentes que se pueden introducir en distintas luchas y conflictos para obtener así la legitimidad de cada corriente u organismo. Pero, al hacerlo, esa legitimidad añadida se ofrece a cambio de darle un mayor peso y capacidad de acción a quienes están construyendo ese discurso (aunque, desde luego, no sean la única voz en el proceso), con lo cual aumenta la capacidad de acción de la sociedad civil en materia de enmarcado<sup>834</sup> e interpretación de los problemas y las posibles soluciones.

Vinculado con esto, la sociedad civil no es capaz de decidir activamente la agenda que se discute en el campo intersocietal, pero sí es una voz clara e importante a la hora de

---

<sup>833</sup> Hopf (1998: 177).

<sup>834</sup> Lakoff (2007).

construirla<sup>835</sup>. Las denuncias de los distintos colectivos acerca de diferentes problemas se convierte, a menudo, en origen de una mayor atención sobre esas cuestiones por parte de los poderes más clásicos dentro del campo intersocietal, lo cual puede conseguir que la agenda se modifique en base a los intereses y reclamos que la sociedad civil haga en cada momento.

Finalmente, ya he mencionado la capacidad de las sociedades civiles a la hora de derribar los regímenes que los gobiernan si los consideran inadecuados<sup>836</sup>. En este sentido, la sociedad civil global tiene un papel fundamental, al darles herramientas a las sociedades civiles estatales para que lleven adelante ese cambio. Para esto es indispensable entender que los movimientos sociales son únicos globalmente, no existe más de un movimiento ecologista global, por ejemplo, pero si que están todos ellos articulados glocalmente<sup>837</sup>: en cada lugar y momento, el discurso global se adapta a las necesidades de cada país, construyendo discursos parcialmente diferentes aunque convergentes en los puntos básicos.

En este sentido, los movimientos específicos que pueden derribar a un sistema y las organizaciones que están luchando ahí no están solos, sino que obtienen ideas de la red social e informacional en las que están integrados y que incluye el resto del movimiento esparcido por todo el mundo. El intercambio de información, la financiación, incluso el reclutamiento de voluntarios extranjeros dispuestos a luchar por la causa, son todas formas en que los movimientos sociales globales pueden intervenir en cada país concreto y forzar el cambio de sistema, aunque esté específicamente sólo actuando la sociedad civil estatal.

Además, es importante señalar el papel de la sociedad civil estatal, pero también la intersocietal, a la hora de articular un proyecto después del cambio. En casos como el de

---

<sup>835</sup> Un informe interno de la Unión Europea de 1998 señala que hasta un 20% de las actividades de la Comisión Europea se debían a solicitudes de las otras instituciones europeas, los gobiernos o los grupos de interés, como explica Morata (2004: 60) citando el trabajo de Peterson J. y Bombero E. "*Decision Making in the European Union*". Probablemente, un informe igual en la actualidad señalaría un porcentaje mucho más alto, por el incremento de poder de los Estados en la UE, pero también por el creciente peso de la sociedad civil.

<sup>836</sup> Castells (2001: 336) narra el caso de Corea del Sur.

<sup>837</sup> Beck (1998b).

Irak, una guerra de liberación sin una sociedad civil fuerte que la apoye en el destino, acaba llevando a la fracturación y desorganización del Estado<sup>838</sup>.

Es un mecanismo indispensable como fuente de legitimidad, de construcción de agendas y marcos de interpretación, y como fuente de cambios en los países. Sin embargo, todas esas capacidades no cambian el hecho de que, como actor intersocietal, a la sociedad civil global le queda mucho camino por recorrer. La primera razón es que, aunque se encuentra representada en algunas de los organismos intersociales, no lo está ni de lejos en todos, y en aquellos donde está presente normalmente lo es únicamente como espectadora o, como mucho, tendría derecho a voz. Es más, se encuentran representadas OGNs concretas, no los movimientos ni muchas otras organizaciones, lo cual podría llevar a cuestionar qué lleva a algunas a ser aceptadas y no otras, cuál es el rasero que las compara: ¿cantidad de afiliados? ¿Poder mediático? O, quizás, desde una visión más cínica que no comparto del todo, ¿la capacidad del poder por mantenerlas controladas, frente a otras organizaciones más radicales en cuanto a los cambios que promueven?

Sea como sea, es innegable que a menudo a la sociedad civil global se la deja fuera de las mesas donde se toman decisiones. Lo cual implica que esta raramente tiene capacidad real a la hora de tomar medidas para cambiar las cosas: aunque puede usar el *Rainbow Warrior* para ir al polo norte y pintar las focas de verde para que sus pieles sean inútiles como hizo Green Peace, no puede emitir por si misma leyes o regulaciones que prohíban la caza de esos animales.

Y esto es especialmente importante porque se supone que la sociedad civil está íntimamente vinculada al ejercicio de la ley que hace un país<sup>839</sup> y, en el campo intersocietal, no existe un Estado como tal capaz de establecer leyes. Sin embargo, existe un creciente cuerpo legal intersocietal que es vinculante para todos los Estados (o, al menos, muchos de ellos), lo cual da espacio y credibilidad a la emergencia de un derecho intersocietal propio de ese campo. De ahí la importancia de la existencia de tribunales permanentes, como la Corte Penal Internacional. En este sentido, está apareciendo el código legal que permitiría a la sociedad civil aumentar su efectividad y garantizar su

---

<sup>838</sup> Dejando de lado otros intereses como son los políticos y económicos que tan bien analiza Klein (2007).

<sup>839</sup> Corry (2006).

supervivencia y, en la medida en que se fortalezca, se produciría a un crecimiento de la sociedad civil global.

Finalmente, el último ataque que se le suele dirigir a la sociedad civil global es su falta de democracia interna, pareja a la falta de democracia del campo<sup>840</sup>. La segunda es sencilla de entender porque, en efecto, merma el poder de la sociedad civil global: en la medida en que el campo intersocietal y sus organismos no funcionan de modo democrático, la capacidad de presión de la sociedad civil disminuye porque parte de sus herramientas (el apoyo o rechazo de candidatos a elecciones, por ejemplo) desaparece.

La primera crítica es igualmente importante y merma la capacidad de acción de la sociedad civil: las OGNs no son democráticas en su interior. Tienen estructuras más verticales o menos, donde sus miembros o afiliados tienen mayor o menor capacidad de decisión, pero siguen estando gobernadas por sus propios directivos a través de sus jerarquías... ninguna de las cuales son electas. Esto es igual de cierto para la junta de una empresa transnacional como Apple como para las más cercanas a los movimientos sociales, como las presentes en el Foro Mundial. Si ellas mismas no son democráticas, siempre se van a encontrar con la oposición frontal de ciertos organismos que les van a argumentar: si vosotras queréis cambios, ¿por qué no los hacéis en vuestro interior?

Esta falta de democracia externa e interna son la última de las grandes trabas que mantienen a la sociedad civil en la posición de eslabón más débil de la cadena del campo intersocietal. Pero es natural, en la medida en que son el actor más reciente en llegar y están ampliando su campo de acción. Se verá si, con el tiempo y el trabajo, esto cambia o el campo sigue resultando un lugar arduo y resistente a sus influencias.

Finalmente, como última nota, he intentado emplear un ejemplo desarrollado en cada capítulo: el G-20 para los regímenes, la ONU para las organizaciones, la UE para los bloques regionales. Sin embargo, me temo que no habrá ninguno para el caso de la sociedad civil global pues es demasiado heterogénea en su interior y escoger cualquier movimiento u OGN concreto sería completamente arbitrario: no hay unas más importantes que otras

---

<sup>840</sup> Corry (2006: 308).

como si hay en los referentes anteriores, ni unas que sirvan como modelo de funcionamiento para las demás, etc.

Por ello, procederé ahora directamente con la revisión de riesgos, y dejaré que cada uno use como ejemplo el movimiento o la OGNG que prefiera para ilustrar lo dicho hasta ahora.

#### **4. Revisión de Riesgos**

Con más de 25000 OGNGs en el mundo<sup>841</sup>, está claro que juegan un papel en el marco global de riesgos. Sin embargo, la estructura en torno a la revisión de riesgos aplicada hasta ahora en esta tesis no es del todo adecuada para los movimientos sociales (cuyas acciones tienden a ser muy difusas, más centradas en la concienciación que en el cambio concreto) o para las OGNGs (cuyas acciones normalmente son limitadas en el espacio/tiempo o se basan en condicionar a otros actores para que construyan medidas más amplias). Así, la sociedad civil no tiene un impacto activo y directo en la reducción del CO<sub>2</sub>, por ejemplo.

Esto va a hacer que las valoraciones de las actividades de la sociedad civil en el campo de los diferentes riesgos globales se muevan, en general, entre el "no", el "ambiguo" y el "parte", alcanzando el "si" en muy pocas ocasiones. Voy a mantener la estructura porque creo que sirve como ilustración clara de la limitación actual que tiene el campo intersocietal a la hora de aceptar en su interior a la sociedad civil global y de esta a la hora de actuar por si misma contra los riesgos globales.

Hablar de ecología y sociedad civil global es, sin duda, hablar de uno de los movimientos más exitosos y extendidos de todos. Multitud de organizaciones han surgido del amparo del movimiento ecologista y la lucha contra el cambio climático, haciendo este uno de los ámbitos donde la sociedad civil global ha trabajado más. Nombres como Green Peace o WWF/Adena han penetrado en la identidad de sectores muy amplios de la población mundial, y las protestas organizadas abarcan desde las ciudades de Europa a las de China.

---

<sup>841</sup> Garred (2001).

El cambio climático es probablemente el área de acción principal y más paradigmático en este sentido. Aunque la Wikipedia no se considere una fuente legítima y científica, creo que es interesante<sup>842</sup> que su listado incluya más de un centenar de organizaciones en la entrada sobre el cambio climático<sup>843</sup>, contando solo aquellas OGNs que se incluyen en la versión de habla inglesa. Un listado completo de las organizaciones involucradas en las versiones en otros idiomas incluiría un número mucho más alto sin lugar a dudas y mostraría el alto grado de concienciación y actividad de la sociedad civil en esta cuestión, una de los pocos donde existe un consenso (el debate se ha desplazado ya de si existe o no un cambio climático, a cuánto de él es responsabilidad humana y qué se puede hacer al respecto).

Aunque la lista no es tan extensa, también existen aquellas que trabajan en temas de polución (Global Atmospheric Pollution Forum, por usar un ejemplo), otras dedicadas al trabajo con agua (International Water Association), las decenas listadas por la FAO como colaboradoras en el manejo de la tierra<sup>844</sup> (desde universidades a grupos de desarrollo más globales), o sobre la sobreexplotación (donde Green Peace o WWF/Adena han sido muy visibles y han cosechado algunos de sus mayores éxitos).

Técnicamente, la mayor parte de las OGNs no están activas en la cuestión del clima extremo, porque este requiere planes a largo plazo llevados adelante por instituciones globales que puedan controlar el cambio climático, lo cual está fuera de su alcance. Así, aunque hay muchas OGNs y movimientos que apoyan a la recuperación después de tales desastres, estas organizaciones carecen de los recursos y capacidad de acción sobre el riesgo en si.

---

<sup>842</sup> El interés radica en el hecho de que la inscripción en la Wikipedia es voluntaria, de modo que son las propias OGNs las que lo hacen y mantienen sus páginas con la información actualizada, transmitiendo así una imagen clara de cómo se ven a si mismas.

<sup>843</sup> Wikipedia, accedida el 21 de Diciembre de 2014: [https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Climate\\_change\\_organizations](https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Climate_change_organizations)

<sup>844</sup> Food and Ariculture Organization, accedida el 21 de Diciembre de 2014: <http://www.fao.org/globalsoilpartnership/partners/en/>



	<b>Sociedad civil</b>
<b>Cambio Climático</b>	Parte
<b>Polución</b>	Parte
<b>Agua y tierra</b>	Parte
<b>Clima extremo</b>	No
<b>Sobreexplotación</b>	Parte

Debido al hecho de que gran parte de los procesos demográficos son resultado de decisiones individuales en el marco de complejas relaciones estructurales (por ejemplo, tener un hijo tiene que ver con el salario de los padres, el tiempo libre que les deje el trabajo, la disponibilidad de colegios y guarderías, etc.), la sociedad civil tiene las manos más atadas en este campo que en el caso de los riesgos ecológicos. Eso no quita que existan muchas iniciativas en este campo, pero generalmente son para facilitar algunos aspectos (colectivos que cuidan a los ancianos, por ejemplo) pero no tratan con los problemas; y, teniendo en cuenta la gran variedad de situaciones que existen a nivel global (con unos países claramente avanzados en la transición demográfica y con poblaciones envejecidas, otros en cambio con poblaciones jóvenes, etc.), no existe un movimiento que se enfoque en las cuestiones demográficas y, por tanto, no existen ONGs globales que lo hagan ante la ausencia de movimientos claros de los que sustraer el apoyo y la ideología.

En cuestión de envejecimiento poblacional, la mayor parte del trabajo en este campo se hace en torno a la ONU pero existen algunas organizaciones globales como la International Federation on Ageing.

Si en el campo del crecimiento poblacional la acción desde las instituciones ya suele ser limitada, desde la sociedad civil es más limitada aún. Hay algunas organizaciones civiles que tienen que ver con esta cuestión, por ejemplo ayudando a las madres, pero normalmente desde una perspectiva sanitaria más que demográfica, por lo cual la sociedad civil global no ha abordado realmente esta cuestión.

Sí está activa en cuestión de salud, con organizaciones que trabajan a la hora de mejorar las condiciones de salubridad y vacunar a la gente del tercer mundo, por ejemplo. El Carter Center, Médicos sin Fronteras, la International AIDS Society o el Population Council son buenos ejemplos en este sentido, cada uno desde una aproximación diferente. Sin embargo, los esfuerzos de la sociedad civil en esta cuestión suelen estar circunscritos

a proyectos concretos en zonas específicas o a la producción de conocimiento en ese ámbito, porque carece de los recursos globales como para abordar el problema en el planeta o en áreas más grandes. Lo cual refleja la limitación que tiene la sociedad civil a la hora de actuar globalmente, en gran medida por falta de recursos.

La cuestión de la natalidad y la mortalidad también han sido abordadas desde distintas perspectivas. Los colectivos de ayuda a las madres o de lucha contra enfermedades son buenos ejemplos. En este sentido, los resultados son similares a lo observado para enfermedades en concreto, porque la parte de la natalidad también se suele abordar desde la perspectiva sanitaria en la mayor parte de los casos.

Igualmente, la sociedad civil está activa en cuestión de control de migraciones o, más habitualmente, ayudando a la inserción y a la defensa de los derechos de los migrantes. No en vano, la Organización Internacional para las Migraciones (parte de la ONU) le reconoce el status de observador a diferentes OGNs<sup>845</sup>, como el Comité Internacional de la Cruz Roja. Sin embargo, sin poder real para regular las políticas migratorias, la sociedad civil sólo puede favorecer o facilitar el proceso, no realmente controlarlo y, por ello, no contribuye lo necesario para abordar el problema.

En cuanto a la urbanización, hay bastante trabajo hecho desde una perspectiva de la salud (a menudo relacionada con la contaminación) y hay numerosas organizaciones y movimientos pero normalmente de carácter local o, como mucho, estatal. Sin embargo, la sociedad civil global carece de un enfoque holístico sobre este problema y, correspondientemente, carece de organismos reales para abordarlo.

Algo similar ocurre con la conclusión de los riesgos demográficos: aunque muchos son abordados parcialmente, no existen organizaciones que tengan capacidad o voluntad de abordar el problema que puede suponer el reequilibrio continental de la demografía mundial. Hoy por hoy, ese riesgo queda fuera del marco de acción de la sociedad civil global.

---

<sup>845</sup> International Organization for Migration, accedida el 18 de Diciembre de 2014: <http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/members-and-observers/civil-society--ngos.html>

	<b>Sociedad civil</b>
<b>Envejecimiento de la población</b>	Parte
<b>Crecimiento de la población</b>	No
<b>Enfermedades</b>	Parte
<b>Natalidad y mortalidad</b>	Parte
<b>Migraciones</b>	Parte
<b>Urbanización</b>	No
<b>Reequilibrio continental</b>	No

Los riesgos culturales poseen un largo recorrido en la sociedad civil, en gran medida porque la mayor parte de ellos son riesgos emergentes, que van de abajo hacia arriba, lo cual los convierte en el material idóneo porque la sociedad civil funciona de la misma manera. Sin embargo, precisamente por ese solapamiento, también es cierto que la sociedad civil es el motor detrás de muchos de estos riesgos, lo cual hace que su impacto sea poco claro.

La educación es buen ejemplo. La sociedad civil global está unánimemente a favor de la importancia de la educación, ¿pero qué tipo de educación? ¿Qué asignaturas deberían impartirse? ¿Privada o pública? Preguntas como estas dividen a los numerosos colectivos y hacen que muchos de ellos se muevan en fronteras más estatales, a menudo incluso oponiéndose a otros de manera activa. El resultado es que, aunque existen ONGs sobre educación como Education Without Borders, Save the Children o la Aga Khan Foundation, no existe una visión común sobre cómo debe ser la educación y, por ello, el resultado de la acción de la sociedad civil en este campo es ambiguo, a veces potenciando soluciones y en otras aumentando las diferencias.

Lo mismo se puede decir del conflicto cultural global y la individualización. Este es uno de los principales ámbitos de acción de los movimientos sociales en su lucha por construir identidades, lo cual hace que ofrezcan un "menú" de ideologías muy diverso de los cuales los ciudadanos pueden ir escogiando aquellos que más les interesa. Lo cual potencia el conflicto global y la individualización y, por tanto, el impacto de la sociedad civil global sobre ese riesgo es ambiguo.

Idéntico efecto tiene sobre las ideologías irracionales. Son tan parte de la sociedad civil el movimiento ecologista como el movimiento neonazi, por mucho que uno sea mucho más irracional que el otro, al igual que pueden serlo algunas sectas religiosas (aquellas con acción política). El resultado es que la sociedad civil es nido de muchas de las

irracionalidades que existen en la ideología de las sociedades y su impacto puede servir tanto para reducirlas como para aumentarlas.

El neotribalismo también es resultado de la sociedad civil y su tendencia a crear grupos de gente afín que se definen como conjunto. La aparición de diferentes colectivos en el seno de cada sociedad responde a la individualización observada en la misma y a cómo cada persona trata de encontrar aquel grupo de semejantes con el que se sienta cómodo interactuando. El neotribalismo resultante tiene, por tanto, un impacto ambiguo de la sociedad civil estatal. Este fraccionamiento hace que, sin embargo, no haya sido abordado como conjunto desde la sociedad civil global, que deja el fraccionamiento interno de cada Estado a cada país.

El proceso de diferenciación generacional creciente, fruto del impacto del cambio social y tecnológico acelerado, es un resultado de una enorme cantidad de procesos que han convergido en esa diferenciación. Hay OGNs trabajando en aspectos de ese cambio (como el envejecimiento poblacional) pero ninguna, como tal, tratando el tema de la diferencia creciente entre generaciones a nivel global.

El multiculturalismo y la tolerancia son dos de los pilares fundamentales de la sociedad civil global, sin los cuales la misma no se sostendría ni, mucho menos, funcionaría. Tanto es así que muchos de los movimientos reconocen la importancia de la diversidad cultural y muchas de las OGNs tienen secciones relacionadas con ella. Sin embargo, pocas trabajan de modo explícito para abordar la multiculturalidad desde una perspectiva global, lo cual es natural teniendo en cuenta que los problemas y retos que plantea son específicos de cada región y país. Existe una enorme red de ONGs locales y regionales que buscan defender la integración y la multiculturalidad en su zona y, al hacerlo, colaboran unas con otras (conscientemente o no) a la hora de defender el desarrollo de este elemento a nivel global. Por tanto, aunque no actúen globalmente de modo activo y consciente, es tan fundamental en el discurso de muchas de las partes de la sociedad civil y las acciones regionales y locales combinan tan bien con el objetivo final que considero que se aborda de modo al menos parcial.

El rechazo a la globalización, teóricamente, ocuparía un lugar destacado en gran parte de la sociedad civil global, no en vano el movimiento antiglobalización es uno de los más fuertes. Sin embargo, brevemente, voy a contradecir esta visión: el movimiento

antiglobalización realmente no defiende la desaparición de la globalización, sino de este tipo de globalización (especialmente en su vertiente neoliberal). Aunque existen movimientos antiglobalización (siendo los nacionalistas los más claros), estos son mucho más minoritarios de lo que parecen desde una perspectiva global. Por ello, aunque la sociedad civil global como conjunto no tenga organismos ni movimientos que defiendan activamente la lucha contra el rechazo a la globalización, igual que el resto de los actores del campo intersocietal, su misma existencia y sus redes de relación están activamente fomentando una globalización, sobre la cual sin dudas hay conflictos (no es la misma la que se promueve desde las empresas que desde los grupos ecologistas, por ejemplo) pero también hay mucho avance conjunto. Así, la sociedad civil sí consigue, en este caso, uno de sus pocos éxitos claros a la hora de luchar contra un riesgo global, ya que activa y eficazmente construye identidades y moviliza grupos para preocuparse por lo mundial y lucha por construir una globalidad más justa, según como cada colectivo defina justicia.

	<b>Sociedad civil</b>
<b>Educación</b>	Ambiguo
<b>Conflicto cultural global e individualización</b>	Ambiguo
<b>Ideologías irracionales</b>	Ambiguo
<b>Neotribalismo</b>	Ambiguo
<b>Conectividad</b>	No
<b>Diferencia intergeneracional</b>	No
<b>Multiculturalidad y fragmentación</b>	Parte
<b>Rechazo de la globalización</b>	Si

Si bien la sociedad civil moderna se creó en torno a los conflictos y riesgos políticos (las revoluciones francesa y americana, la lucha por los derechos de la mujer y de las demás minorías, etc.), los riesgos económicos pronto la siguieron (la lucha de clases, los cambios en las jornadas laborales y las condiciones de trabajo, etc.). Por ello, las cuestiones económicas son uno de los campos donde la sociedad civil está claramente activa porque, por mucho que se haya conquistado, aún quedan muchos conflictos económicos por delante, como ha demostrado la actual crisis y la revitalización de la sociedad civil que ha supuesto para países como España o Grecia.

La desigualdad es, probablemente, la parte más tradicional de este grupo de riesgos en su relación con la sociedad civil. Desde las redes de solidaridad popular, las OGNs de apoyo al desarrollo del Tercer Mundo o la defensa de colectivos de escasos recursos económicos dentro de un Estado, la sociedad civil lleva tiempo trabajando en estas cuestiones. Se ha abordado tanto desde la perspectiva estatal tradicional como desde la sociedad civil global, con organizaciones como Oxfam o Save the Children. Sin embargo, la capacidad de acción en este ámbito, pese a los numerosos esfuerzos, sigue siendo limitada porque carece del nivel de recursos económicos, políticos y legales necesarios para cambiar las estructuras sociales de los Estados que generan esas desigualdades económicas (especialmente en un entorno de creciente neoliberalismo), de modo que hoy por hoy la sociedad civil sólo puede servir de atenuante ante un problema demasiado grande como para poder abordarlo de modo eficaz.

En el campo de la competencia intersocietal las OGNs tienen poco que hacer, en la medida en que se trata de movimientos entre Estados para conseguir una preponderancia económica global. Aunque se pueden denunciar actos concretos con campañas o presionar para reformas económicas específicas dentro de algunos países, el verdadero conflicto intersocietal por la hegemonía económica es demasiado vasto como para ser abordado por la sociedad civil global actual. Existen movimientos sociales (como el movimiento antiglobalización) y organismos (Foro Social Mundial) que tratan de construir sobre la percepción de la gente de esos conflictos en torno al modelo económico mundial, el papel de la sociedad civil en los choques entre Estados y en promover un comercio más justo, pero su éxito a la hora de limitar este riesgo es muy limitado sino directamente inexistente.

La cuestión de los desequilibrios fiscales también se encuentra fuera del alcance de la sociedad civil global. La razón es sencilla: es un riesgo que surge de la política económica de un Estado, su sistema de impuestos y balanza de pagos. Ninguna de ellas está abierta a la participación de la sociedad civil que, como mucho, puede tratar de condicionarlas indirectamente a través de las elecciones, o de buscar alguna medida concreta por la que puedan presionar. Pero, hoy por hoy, el éxito en este campo es prácticamente nulo.

La sociedad civil global ha tenido un efecto claro en cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo. Las distintas campañas denunciando el uso de mano de obra infantil

por parte de grandes empresas han tenido impactos económicos reales (aunque limitados) en la construcción de pequeñas mejoras en el mercado de trabajo global pero, sobre todo, a la hora de crear conciencia al respecto. Sin embargo, en la medida en que el mercado laboral global emergente es un subproducto de las interacciones entre los estatales (la busca de ofertas de empleo mejores fuera de las que hay en el país de uno, normalmente) no existe un mercado global estable y bien organizado que permita la acción directa sobre el mismo de la sociedad civil global. De modo que, en la mayor parte, el trabajo por construir mercados laborales más justos recae en las manos de la sociedad civil de cada Estado (especialmente, al menos en teoría, en las de sus sindicatos), quedando la sociedad civil global al margen de la mayor parte de medidas importantes.

La labor de la sociedad civil global en la mejora de las infraestructuras es una de las más claras, siendo proyectos como los de construir pozos, escuelas y hospitales en países del Tercer Mundo algunos de los más visibles de muchas de las OGNs. Incluso hay organizaciones, como Oxfam, que monitorizan el conjunto de las infraestructuras globales, tratando de defender los intereses de las sociedades civiles afectadas por ellas<sup>846</sup>. Sin embargo, una vez más, la principal limitación en este campo es la de los recursos económicos: la mayor parte de las infraestructuras esenciales de un país (carreteras, hospitales, colegios, etc.) son muy caras de construir y tienen altos costes de mantenimiento. Lo cual supone un grave problema para la sociedad civil en la medida en que no tiene el peso económico que pueden tener los gobiernos o las organizaciones intersociales a la hora de afrontar estos proyectos de gran envergadura; esto hace que, en muchas ocasiones, el impacto de la sociedad civil global en la construcción y mantenimiento de infraestructuras tenga sólo un alcance parcial para cubrir los riesgos que se pueden derivar de su ausencia o mal estado.

Aunque las OGNs han tenido cierto impacto a la hora de construir el mercado financiero de un modo más equilibrado, por ejemplo al evitar que la OCDE aprobase el Acuerdo Multilateral sobre Inversiones a finales de los 90<sup>847</sup>, su capacidad a la hora de educar a la sociedad sobre los riesgos y oportunidades que se derivan de este mercado es

---

<sup>846</sup> Oxfam, accedida el 17 de Noviembre de 2014 <https://www.oxfam.org.au/explore/infrastructure-people-and-environment/oxfams-work-on-infrastructure-development>

<sup>847</sup> Garred (2001).

limitado. Las labores de educación de las OGNs se centran en elementos mucho más primarios (trabajando con niños sobretodo), de modo que un elemento tan específico queda fuera de su esfera de acción.

Sobre el neoliberalismo hay una larga historia de conflicto, en la medida en que la sociedad civil global tiene una visión mucho más comunitaria (al fin y al cabo, son comunidades de ciudadanos preocupados) que la visión individualista propia del neoliberalismo. Así, desde las manifestaciones antiglobalización de Seattle (destinadas a una mejor globalización económica) o el Foro Mundial de Porto Alegre y el desarrollo de presupuestos participativos y otras herramientas, la sociedad civil global es un agente activo en la lucha por limitar el alcance del neoliberalismo e intervenir cuando se producen *shocks* para reducir su impacto. Sin embargo, la ideología neoliberal sigue teniendo una fuerte influencia sobre las mentes de los políticos y agentes económicos en general, lo cual hace que en este conflicto por cambiar la estructura económica del mundo, el alcance de la sociedad civil global probablemente no sea suficiente para limitar la extensión del neoliberalismo, al menos hasta que este haya perdido su legitimidad y base de seguidores. El resultado es que, aunque son muy activas proponiendo modelos alternativos y defendiendo la sociedad civil y las necesidades comunes desde una aproximación comunitaria basada en los intereses del conjunto (tal y como lo conciben cada movimiento y organización concreta) en vez de los intereses individuales. Sin embargo, a esta cara de la moneda hay que contraponerle el hecho de que la labor de las patronales y asociaciones de empresarios a favor de rebajar los costes de la mano de obra han avanzado y fortalecido la agenda neoliberal que, de hecho, surgió de los *think tank* de la Escuela de Chicago de Friedman. El resultado es, por tanto, ambiguo, ya que la sociedad civil se haya dividida entre los escasos éxitos por combatir el neoliberalismo y los más fuertes avances por defenderlo y extenderlo.

No han tenido mucho éxito a la hora de controlar la emergencia pacífica de las nuevas potencias económicas, en gran medida porque es un conflicto que se lucha en el interior de organismos y gobiernos a los que la sociedad civil tiene poco acceso. El resultado es que, al ser procesos macroeconómicos y de gran alcance espacial y temporal, la capacidad de acción de la sociedad civil global es limitada o inexistente.



En buena medida, lo mismo se puede decir de la cuestión de la inflación y la deflación, controlada (hasta donde se puede controlar) por gobiernos y bancos centrales en oposición a los mercados financieros y sus especulaciones. La sociedad civil no ha conseguido hacerse hueco, más allá de denuncias puntuales.

Sobre la volatilidad de los precios, la sociedad civil puede tener incluso un impacto ambiguo, porque aunque su capacidad de acción sobre ellos es limitada, la aparición de un "consumo político" les puede afectar de modo inesperado. Cuando se boicotean los productos de un país o empresa como medio de protesta contra sus políticas, por ejemplo en el reciente boicot a los productos israelíes debido a las acciones de ese país en Palestina, los precios fluctúan de modo poco previsible para los modelos *a priori* porque no obedece a una lógica económica sino política e ideológica. Es lo mismo que ocurre cuando no se compran balones de Nike como protesta contra el uso de mano de obra infantil, capaz de producir un impacto económico claro en esa empresa que no estaba previsto. Sin embargo, esas acciones tienden a ser puntuales, de modo que no suelen tener un gran efecto en lo que es el flujo de los costes de los precios en bienes base, recursos o energía entre los cuales es fácil encontrar alternativas. A menos que se generalice de modo mucho más extendido y fuerte el consumo político como medio de protesta social, la volatilidad de los precios permanecerá básicamente sin cambios debido a la acción de la sociedad civil, incapaz de condicionar a tantos actores dispersos a la vez.

Tampoco puede condicionar los tipos de economía que cada país desarrolla y los riesgos que estas plantean. Aunque pueden afectar a la manera en que se lleven a cabo e incentivar algunas aproximaciones (por ejemplo, la defensa de industrias ecológicamente sostenibles), el marco general del modelo productivo de un Estado es demasiado vasto y tiene demasiadas piezas, y más aún tiene el engranaje de los distintos modelos productivos en el interior del marco global de una economía mundial de creciente interdependencia.

Sí pueden actuar sobre la regulación de la economía y cómo se construye, a través de la presión directa sobre los actores involucrados. Y, de hecho, es uno de los pocos campos donde han logrado éxitos claros, en la medida en que se pueden conseguir grandes movilizaciones para protestar contra legislaciones concretas o fomentar otras, especialmente en las zonas más democráticas del mundo. La abolición de algunos tratados comerciales, la defensa de regulaciones ecológicas o la lucha contra las regulaciones en el

uso de internet (por ejemplo, la célebre SOPA norteamericana) son ejemplos de éxitos de los movimientos sociales y las OGNs a la hora de crear conciencia y movilizar a las sociedades para producir cambios en Estados o en el conjunto de la legislación de mayor ámbito. Quizás sigan sin ser el actor central a la hora de dictar los modelos regulatorios y los riesgos que estos plantean, pero se han convertido en actores suficientemente significativos como para considerarse como uno de los pocos campos en los que son verdaderamente efectivos; de ahí su enorme presencia en Washington y Bruselas.

Sobre la crisis de liquidez, el impacto de la sociedad civil es demasiado reducido porque se trata de políticas económicas concretas en manos de instituciones estatales o intersociales (como el Banco Central Europeo) de modo que la sociedad civil puede intentar presionar pero no decidir. Y, en la medida en que las crisis de liquidez suelen ser fruto de complejos procesos económicos, es difícil conseguir una movilización social extensa al respecto, al ser vistos como elementos muy técnicos y complejos, difíciles de explicar a la ciudadanía. Además, son elementos normalmente manejados desde las políticas estatales, limitando el campo de acción global y su influencia aún más.

Con lo cual llegan los dos procesos finales. Ante la crisis del Estado de Bienestar, la capacidad de acción de la sociedad civil global es limitada, debido a la complejidad de este proceso (elementos económicos, demográficos, políticos,...). Sin embargo, también es cierto que es una de las áreas donde la sociedad civil más se moviliza continuamente, con manifestaciones globales en defensa de los derechos sociales adquiridos y los sistemas de bienestar contruidos o, en otros casos, su demolición (como defendería el Tea Party en Estados Unidos si se les preguntase). Pero, sobre todo, el gran impacto de la sociedad civil global en este campo radica en la creación de nuevos modelos e ideas que pueden servir para construir una nueva clase de Estado del Bienestar para el siglo XXI: presupuestos participativos, democracias más sólidas con herramientas económicas en manos ciudadanas, el desarrollo de cooperativas frente a multinacionales, etc. Todos estos elementos, defendidos desde movimientos sociales, OGNs y *think tanks* son opciones nuevas que explorar e investigar para comprobar si pueden o no servir para mantener el Estado de Bienestar y refundarlo para una sociedad que ha cambiado profundamente desde su invención. No serán, sin duda, los únicos en decidir en esta materia, pero son una de las

fuentes de innovación más importantes en este ámbito, lo cual convierte a estos grupos y movimientos e interlocutores de gran importancia.

El posible fracaso del sistema financiero se encuentra en gran medida más allá del alcance de las OGNs porque es difícil de abordar. Hay demasiados actores involucrados (gobiernos, organismos intersociales, grandes fondos de inversiones, agencias de *rating*...) como para poder abarcarlos todos de modo que se pudiese crear cambios en el sistema financiero como conjunto que previniese su posible colapso. Aunque hay una creciente concentración de la capacidad de acción financiera, a medida que se crean grandes fondos<sup>848</sup> y mega-actores financieros, la enorme descentralización y desregulación del mercado es una barrera muy grande a la hora de poder actuar en él desde la sociedad civil global.

Por todo esto, aunque tiene una larga tradición de acción sobre el campo económico, el trasvase hacia la sociedad civil global y el campo económico mundial está siendo complicado. Aún encuentra demasiadas puertas cerradas y su falta de recursos limita su capacidad de acción incluso en aquellos riesgos sobre los que actúa de modo más eficaz. Sin embargo, también es cierto que su capacidad de innovación y de cambio es una de las fuentes de algunos de los éxitos posibles en algunos de los riesgos más inabordables o que los actores habituales prefieren ignorar.

---

<sup>848</sup> Garred (2001).

	<b>Sociedad civil</b>
<b>Desigualdad económica</b>	Parte
<b>Competencia intersocietal</b>	No
<b>Desequilibrios fiscales</b>	No
<b>Mercado de trabajo</b>	No
<b>Infraestructuras</b>	Parte
<b>Incultura financiera</b>	No
<b><i>Shocks</i> y neoliberalismo</b>	Ambiguo
<b>Economías emergentes</b>	No
<b>Inflación y deflación</b>	No
<b>Volatilidad de los precios</b>	No
<b>Tres tipos de Economías</b>	No
<b>Regulación</b>	Si
<b>Crisis de liquidez</b>	No
<b>Inviabilidad del Estado de Bienestar</b>	Si
<b>Fracaso del sistema financiero</b>	No

La sociedad civil global tiene un papel peculiar en la cuestión de los riesgos tecnológicos, porque como motor de cambio que es, muchos de estos riesgos emanan de ella. No en vano, gran parte de la tecnología desarrollada lo es en los centros de investigación universitarios o como resultado de sus investigaciones, mientras que otros a menudo surgen de los nuevos usos e ideas que la sociedad civil tiene con respecto a los productos que son puestos a su alcance.

Como parte activa de la sociedad civil y de los actores políticos, las OGNGs y los movimientos sociales son tan proclives a caer en el riesgo de la desinformación como el resto de actores, o incluso de usarlo para causar un impacto social y ganar apoyos. Muchas de estas organizaciones han sido acusadas (con razón o no) de esparcir información falsa para avanzar en sus agendas, igual que ellas denuncian el uso de información falsa por parte de otros actores. El resultado es que, a la hora de combatir la desinformación, la sociedad civil global tiene un efecto muy ambiguo sobre la misma, pudiendo reducirla o aumentarla según cada uno de los conflictos y los grupos involucrados.

La velocidad de la ciencia está íntimamente vinculada a la sociedad civil, en la medida en que suelen ser organismos no estatales (aunque muchos tengan financiación estatal al menos parcial) los que lleva adelante las investigaciones: laboratorios de empresas, fundaciones de universidades, *think tanks*... todos ellos pueden ser actores de la

sociedad civil (a menudo lo son) en la medida en que, siendo independientes, se movilizan políticamente. El resultado, por tanto, es su responsabilidad parcial en la enorme velocidad que ha adquirido el avance científico, con todos los beneficios que ello implica, pero también los riesgos que supone.

En el ámbito del robo de datos, la sociedad civil global todavía no está muy activa, en parte porque es una cuestión criminal y por tanto compete a las diferentes policías del mundo. Sin embargo, existen algunos grupos trabajando en esta cuestión, como la Online Trust Alliance, que busca construir nuevas formas de garantizar la seguridad en las transacciones y comunicaciones; o el Identity Theft Resource Center of the Privacy Rights Clearinghouse que busca luchar contra la suplantación de identidad. Sin embargo, la mayor parte de grupos existentes en este ámbito siguen estando circunscritos a un país concreto, de modo que el alcance de la sociedad civil global en este campo es existente pero limitado.

El riesgo que suponen algunas de las tecnologías civiles existentes se ha tratado de abordar desde la sociedad civil, por ejemplo a través de la presión para que se instalen medidas que controlen la polución en la industria o presionando por el cierre o el control de centrales nucleares. En general, suelen ser esfuerzos más propios de un país que globales, pero se inscriben en el interior de corrientes globales de movimientos sociales (por ejemplo, el movimiento global en contra de la energía nuclear o el movimiento ecologista, para los casos anteriores). De modo que la sociedad civil global si tiene algo de capacidad de acción a la hora de buscar y presionar para que se creen mejores medidas de seguridad en las tecnologías actualmente funcionando, aun cuando la decisión realmente suele quedar en manos de las organizaciones afectadas (empresas, por ejemplo) o de los gobiernos.

En el caso de la propiedad intelectual, la sociedad civil se encuentra a la vanguardia del cambio de paradigma entre la antigua propiedad intelectual (propia de bienes finitos) y la futura (propia de bienes infinitos y replicables). No en vano es desde la sociedad civil como se han creado estándares como el Creative Commons, así como el software libre como Linux o Firefox. De este modo, la sociedad civil global es, probablemente, la fuerza principal que promueve la puesta al día de los estándares anticuados, aun cuando las industrias presionen en sentidos contrarios (por ejemplo, con la ley SOPA en Estados Unidos, que buscaba limitar la capacidad de compartir información *online*). Esto, sin duda,

es fuente de conflictos y choques entre lo nuevo y lo viejo, pero es una acción a favor de la solución de los riesgos que suponen los regímenes de propiedad intelectual porque, pese a esos conflictos, el mundo necesita modelos originales para situaciones nuevas; y estos no van a surgir de una industria centrada en garantizar sus porciones de beneficios (como la famosa Ley Mickey Mouse en Estados Unidos, de 1998, que alargaba la duración de un *copyright* 20 años más de lo que permitían las leyes anteriores). El problema, sin embargo, es que esa misma industria, cuando actúa políticamente, es parte de la sociedad civil, de modo que su defensa de un modelo obsoleto de propiedad intelectual hace que el efecto conjunto de la sociedad civil sea ambiguo, dividida entre sus dos facetas.

La sociedad civil global juega un papel importante a la hora de luchar contra los ciberataques, no en vano es la que proporciona buena parte del soporte de infraestructura a la Red. Así, los proveedores de Internet son empresas, y numerosas OGNs ponen parte del entramado, como es el caso de la fundamental Internet Engineering Task Force o la World Wide Web Consortium<sup>849</sup> que trabajan en torno a los estándares técnicos de los protocolos de conexión, o el Forum of Incident Response and Security Teams que busca poner en común globalmente la información sobre incidentes como medio para solucionarlos rápidamente. Esto sirve para construir conexiones más seguras, pero supone sólo una parte de la solución a los riesgos que representan los ciberataques, pues siguen siendo necesarias también la colaboración estatal y de las organizaciones intersociales a la hora de perseguir a los criminales que tratan de abusar de esos mecanismos y buscar sus deficiencias.

Las tecnologías de seguridad normalmente son empleadas por empresas, instituciones o gobiernos, de modo que la sociedad civil habitualmente se encuentra bajo la lente de la cámara. Aunque existen muchos debates en torno a consideraciones como la intimidad o el derecho a permanecer anónimos por la calle, o en torno a la privacidad en el uso de Internet<sup>850</sup>, lo cierto es que falta trabajo para que la sociedad civil global realmente tome conciencia de los cambios que suponen las nuevas tecnologías de la vigilancia y se

---

<sup>849</sup> National Research Council (2010).

<sup>850</sup> Como hicieron Human Rights Watch y Reporters Without Borders ante el Parlamento Europeo en Diciembre de 2012.

construyan movimientos sociales y OGNs al respecto. Hoy por hoy, es un ámbito donde tienen poca presencia.

El desarrollo y posesión de armas de destrucción masiva es una cuestión estatal, pero existen OGNs que toman parte del movimiento pacifista para defender la lucha contra este armamento. La Cluster Munition Coalition para erradicar las bombas de racimo, la International Physicians for the Prevention of Nuclear War, el Harvard Sussex Program para armas biológicas y químicas, etc. son ejemplos de distintas iniciativas de la sociedad civil para eliminar las armas de destrucción masiva. Sin duda, su capacidad de acción es limitada porque este equipo está en manos de gobiernos u otros grupos armados, pero no quita que la sociedad civil ha mostrado su capacidad de acción en este terreno, como prueba la exitosa campaña para eliminar las minas terrestres. Incluso existen iniciativas desde la sociedad civil para prevenir potenciales armas de destrucción masivas del futuro o que queden reguladas, como la campaña Stop Killer Robots que aglutina a 52 OGNs para evitar el desarrollo de robots militares<sup>851</sup>, que ha conseguido abrir un debate suficientemente potente como para ser incluido en las sesiones de la ONU.

La cuestión de la legislabilidad de los sectores ilegislables queda, en buena medida, fuera del alcance de la sociedad civil global porque es una cuestión que requiere del poder legislativo para abordarse adecuadamente. Aunque hay propuestas sobre legislaciones en todo tipo de áreas, incluso algunas complicadas como Internet, a la hora de la verdad la legislabilidad de un sector sigue dependiendo enormemente de los gobiernos o, en su defecto, de los actores más institucionales del campo intersocietal. Sin embargo, la dimensión normativa de la regulación<sup>852</sup> si que cae de lleno dentro de la esfera de la sociedad civil y, aunque no se trata de leyes, si le da un margen de acción al menos parcial en este ámbito.

Sobre la cuestión de las tecnologías civiles futuras, la sociedad civil tiene mucho que decir y muy ambiguo. No se debe olvidar que muchas tecnologías han ido mucho más allá de lo inicialmente esperado al entrar en contacto con la sociedad: Internet es el mejor ejemplo, ya que pasó de un protocolo privado de comunicaciones militares norteamericano que funcionase en caso de una guerra nuclear, a la esfera cada vez mayor y más presente

---

<sup>851</sup> Altares (2014).

<sup>852</sup> Lessig (2009).

que ha revolucionado la sociedad, la economía, la tecnología, los medios de comunicación, las relaciones entre personas... La sociedad tiene una capacidad de invención y desarrollo de nuevas ideas y tecnologías que va más allá de la capacidad real que tienen los gobiernos en este sentido, por mucho que estos puedan invertir en sectores estratégicos. Sin embargo, muchas de estos avances se producen fuera de la sociedad civil: son ciudadanos actuando de modo privado, sin conciencia del efecto político que sus desarrollos pueden implicar; dudo que los creadores de las redes sociales imaginasen que algún día se usarían para movilizar a la masa que derrocaría a varias de las dictaduras del norte de África durante la Primavera Árabe, por ejemplo. La sociedad civil global es un hervidero donde las tecnologías se usan en modos nuevos para cubrir las necesidades que tienen, al mismo tiempo que se discute sobre cómo deben ser usadas de modo razonable o las reglas de etiqueta al respecto (como la emergente *netiquette*, que dice qué significa cada cosa en Internet).

La lucha contra un fallo generalizado en los sistemas es algo que queda más allá del alcance de la sociedad civil global por su enorme extensión. Pero, como en el caso de la ciberseguridad, la sociedad civil se encuentra en el núcleo del desarrollo de muchos de esos sistemas, como los protocolos de conexión, de modo que lucha de modo activo en construir mecanismos que funcionen lo mejor posible y sean todo lo seguros que se pueda. De este modo, aunque no tengan capacidad para controlar un fallo crítico global, sí tienen una voz muy importante a la hora de prevenir que ese fallo se pueda producir.

En cuanto a la sociedad sobre nuevos preceptos, sin duda este es el campo de acción más habitual de los movimientos sociales, precisamente creados para cambiar las sociedades actuales y prepararnos para las nuevas ideas que los cambios requieren. En un sentido o en otro, ellos son la vanguardia de la lucha por la ideología en las mentes de las personas y, al hacerlo, permiten articular los nuevos derechos y conceptos que puedan construir nuevas sociedades adaptadas a condiciones cambiantes. La reestructuración de la propiedad intelectual, el desarrollo de Internet, la integración de la cibernética en nuestras vidas, etc. son espacios donde la sociedad civil global es y será la vanguardia, mientras Estados y organismos más sólidos tratan de mantener el ritmo ante los cambios (contradictorios a menudo) que la propia sociedad civil crea. Así que, inevitablemente, el efecto de la sociedad civil sobre los riesgos que surgen de crear una nueva sociedad es



ambiguo, porque hay muchas sociedades futuras posibles y todas ellas entran en conflicto en el presente a la hora de colonizar la mente de las personas y articularse como el destino deseable.

	<b>Sociedad civil</b>
<b>Desinformación</b>	Ambiguo
<b>Velocidad de la ciencia</b>	Ambiguo
<b>Robo de datos</b>	Parte
<b>Tecnologías civiles existentes</b>	Parte
<b>Propiedad intelectual</b>	Ambiguo
<b>Ciberataques</b>	Parte
<b>Tecnologías de seguridad</b>	No
<b>Armas de destrucción masiva</b>	Si
<b>Legislabilidad</b>	Parte
<b>Tecnologías civiles futuras</b>	Ambiguo
<b>Fallo crítico en los sistemas</b>	Si
<b>Sociedad sobre nuevos preceptos</b>	Ambiguo

Los riesgos políticos están en el origen de la sociedad civil y de su versión global. Muchos de los movimientos más reconocibles tienen fuertes connotaciones políticas, como el feminismo, el pacifismo, la lucha por los derechos de las minorías o una mejor/mayor democracia.

A la hora de enfrentarse a los cambios en el *status quo* fruto de las luchas entre los poderes en el campo intersocietal y a la creciente multipolaridad, la sociedad civil tiene un efecto ambiguo. Ella misma es una de los actores implicados en esa lucha, al tener que hacerse hueco en una mesa a la cual originalmente no estaba invitada. La emergencia de la sociedad civil global se convierte en una pieza más que crea inestabilidad en ese equilibrio posterior al final de la Guerra Fría y, por tanto, genera riesgos al mismo tiempo que oportunidades.

La cuestión del cortoplacismo puede verse parcialmente solucionada desde la sociedad civil global. Esto se debe a que las organizaciones de la sociedad civil no son democráticas y, por tanto, pueden mantener sus objetivos en un plazo más largo, acorde con los riesgos a los que se enfrentan o los cambios que quieren conseguir; igualmente, los movimientos sociales funcionan a través de condicionar la conciencia de la ciudadanía, de

modo que sus cambios son lentos pero perduran en el tiempo. El resultado es que la sociedad civil global generalmente funciona a medio o largo plazo, pero pocas veces lo hace a corto salvo para movilizaciones puntuales como respuesta a cambios o leyes concretas. Sin embargo, que ella funcione en un plazo más prolongado no implica que tenga la capacidad de limitar del todo el cortoplacismo que se ve en otras esferas y que cada vez predomina más (desde el consumo individual que queremos "ya" a las empresas y su impulso para obtener beneficios en el momento). Por ello, el éxito de la sociedad civil global en este ámbito sólo es parcial, a menos que consiguiese cambiar las lógicas internas y estructurales que condicionan esos otros espacios, cosa que está fuera de su alcance en la actualidad.

El efecto de la sociedad civil global sobre el terrorismo es, cuanto menos ambiguo. La primera y más importante razón es que, manteniendo la definición del principio, los grupos terroristas más grandes a menudo caen dentro de la categoría de la sociedad civil global. Y yo creo que lo son, de hecho, por mucho que sus métodos sean violentos son actores no estatales que actúan políticamente para conseguir sus propios objetivos. De hecho, cuestiones sobre la legitimidad de la lucha terrorista son moral e históricamente complejas, en la medida en que un grupo terrorista bien puede ser un grupo libertador ante otros ojos y sólo la historia (escrita por los vencedores) suele tener la capacidad de decidir definitivamente a cuál de las dos categorías pertenecen. Por tanto, hay organizaciones en la sociedad civil que potencian y desarrollan el riesgo que supone el terrorismo, mientras que hay otras que luchan por limitar sus efectos o incluso combatirlo activamente.

A la hora de luchar contra la posibilidad de que los países se vuelvan aislacionistas y se retiren de la globalización, la sociedad civil global puede tener un éxito parcial. No es algo que dependa de ella exclusivamente, sino del conjunto de la ciudadanía y los políticos de ese país, pero pueden tener un cierto impacto en la medida en que los movimientos sociales son ya globales y se encuentran interrelacionados entre sí; igualmente, las ONGs sirven de puentes entre lugares muy distantes del mundo y existen foros y reuniones donde todos ellos se articulan en relación con los que los rodean, como el Foro Social Mundial. El resultado es que, aunque no pueden evitar que un país decidido se aísle de la globalización, sí pueden tender puentes e introducir ideas que lo mantengan unido o que lo animen a profundizar en la interconexión.

En cuanto a potenciar la diplomacia, tiene una enorme capacidad. Por un lado, porque casi toda su actividad se basa en el uso del *soft power* y, por tanto, de la capacidad de convencer y negociar, lo cual es diplomacia. Y segundo, porque existen numerosas organizaciones que actúan como mediadoras en conflictos, buscando soluciones creativas y novedosas a problemas que afectan a la sociedad intersocietal. Organizaciones como el Center for Humanitarian Dialogue, la Crisis Management Initiative, Amnistía Internacional o el Carter Center son ejemplos de cómo la sociedad civil global actúa como mediadora en esos choques.

Sobre la cuestión de los tres tipos de Estados también hay trabajo hecho por parte de la sociedad civil global. Así, el Fund for Peace trabaja con los Estados fallidos o en riesgo de fallar, y Global Policy Forum sirve para controlar y vigilar las acciones políticas de Estados fallidos y no fallidos a nivel mundial y Amnistía Internacional o Human Rights Watch trabajan denunciando abusos y tratando de prevenirlos. Sin embargo, el éxito que la sociedad civil pueda tener a la hora de conseguir establecer un Estado moderno sobre uno premoderno, o que uno avance del estadio moderno al postmoderno es sólo parcial, en la medida en que influyen una inmensidad de variables difíciles de controlar y más allá del alcance de una OGNG: las relaciones de poder internas de ese país, la existencia o no de una ciudadanía formada, que haya proyectos viables y estructuras creíbles, la difusión amplia de armas entre el pueblo o la concentración de las mismas en manos de las instituciones, la forma de entender las relaciones intersociales, etc. Son factores que juegan papeles importantes en el tránsito de un modelo a otro y es imposible que ningún movimiento u organización pueda abordarlos todos.

Lo cual tiene mucho que ver con la guerra y la seguridad. Aunque esta es una actividad estatal bajo control/vigilancia del Consejo de Seguridad de la ONU, lo cierto es que las guerras siguen existiendo. Y, en respuesta, existe el movimiento pacifista que, desde su aparición estelar durante los años 60, ha permanecido en pie y ha conseguido un notable éxito a la hora de condicionar la opinión de la ciudadanía mundial (especialmente en Europa pero también en Estados Unidos) con respecto a las guerras y las bajas que ellas implican entre la población. Es una cuestión transversal a la sociedad civil global que, en buena parte, considera que el pacifismo es un valor innegable (con contadas excepciones en movimientos u organizaciones concretas), como muestra el hecho de que OGNGs que,

en teoría, podrían no tener nada que ver, tienen secciones dedicadas a ella: es el caso de Green Peace, por ejemplo, que tiene una sección dedicada a la paz y la erradicación del armamento de destrucción masiva; pero, sobre todo, ha llevado al desarrollo de organizaciones muy fuertes centradas específicamente en esto, como el Stockholm International Peace Research Institute, Human Rights Watch, el NGO Comitee on Disarmament, Peace and Security, etc. Su éxito, sin duda es parcial, en la medida en que ninguna tiene capacidad de decidir al final cómo actuar en caso de ir o no a una guerra, pero pueden condicionar la balanza durante la toma de decisiones.

En la cuestión del crimen organizado, la sociedad civil todavía no está demasiado presente pues es un tema que cae directamente bajo la jurisdicción de las diferentes organizaciones policiales estatales e intersociales. Aquellas OGNs que se centran en cuestiones de derechos y derechos humanos a menudo tocan parcialmente cuestiones de crimen organizado (por ejemplo la International Commission for Missing Persons, Amnistía Internacional, International Center for Transnational Justice, etc.) pero no se centran directamente sobre el riesgo que supone el crimen organizado global.

La cuestión de la tecnocracia también es difícil de abordar desde las OGNs debido a que muchas de ellas son bastante tecnocráticas (*think tanks*, universidades, etc.) y en general tienen unas estructuras internas poco democráticas. Sin embargo, es un problema que se aborda a menudo desde el movimiento social a favor de una mayor o mejor democratización, visible en gran parte de Europa, especialmente protestando contra las decisiones tecnocráticas tomadas por la *troika* durante la actual crisis económica; en general, cualquier movimiento que ahonde en el desarrollo de una democracia más directa y participativa<sup>853</sup> está luchando contra la tecnocracia y el riesgo que esta supone para la democracia, al revitalizar y fortalecer instituciones que a menudo han sido ocupadas por un número creciente de personas no electas (consejeros, expertos, representantes, delegados, etc.). De modo que se puede considerar que la sociedad civil global tiene un éxito parcial en la lucha contra la tecnocracia a través de sus movimientos sociales, pero uno paradójico al tener en cuenta que sus organizaciones no son democráticas por mucho que muchas de ellas la defiendan.

---

<sup>853</sup> Vallespín y del Águila (1998: capítulo de Barber).

Sobre la crisis de liderazgo, la sociedad civil global tiene un éxito activo, no porque sus organizaciones se erijan como defensoras de un liderazgo de calidad sino porque en si misma promociona causas e ideas y, al hacerlo, de ella van surgiendo líderes capaces de defenderlas. Martin Luther King o Gandhi son ejemplos visibles de grandes líderes surgidos desde la sociedad civil. La sociedad civil global aún está por dar pie a líderes nuevos y globales que le den voz, pero ha conseguido generar organizaciones con una gran capacidad de liderazgo y legitimidad que tienen esa capacidad como conjunto: Amnistía Internacional, Green Peace, Human Rights Watch, The Wikimedia Foundation, Médicos sin Fronteras, el Comité Internacional de la Cruz Roja, etc. Ellas poseen el peso y el respeto que las convierten en voces con capacidad de liderazgo, no en el plano individual pero sí como colectivos, lo cual es una nueva clase de solución al problema.

La cuestión del desapego por lo público es muy activa en algunas sociedades civiles estatales (como la española) pero no consigue una proyección global. Esto se debe al hecho de que "lo público" se entiende de formas muy diferentes a lo largo del globo y según la trayectoria histórica de cada país, de modo que donde un defensor de la educación pública española ve un bien, un seguidor del Tea Party americano vería una intromisión del Estado en lo que debería ser una cuestión individual y privada (privatizada, además) de la ciudadanía. Por tanto, es una cuestión que no ha conseguido generar un gran movimiento social marco, ni OGNGs que trabajen en ella.

El fracaso de la gobernanza global es, también, una cuestión complicada de abordar desde la sociedad civil global, en gran medida debido a que no ha sido invitada a sentarse en muchas de las mesas que la componen. Sin embargo, es altamente probable que la estructura en red con la que ya opera la sociedad civil global así como su propia legitimidad y sus voces dispares, puedan ser fuentes de potencia y energía para seguir construyendo una gobernanza global más eficaz, de mayor alcance y horizontalidad. Por tanto, al menos en parte, en la medida en que está logrando introducirse en la gobernanza global, esta saldrá fortalecida.

En cuanto a las luchas intersocietales, se encuentran fuera del alcance de la sociedad civil. Se puede presionar para ir o no a una guerra, porque se desarrolle o reduzca el nacionalismo y muchas otras de las facetas en las que se basan las luchas intersocietales por la hegemonía; sin embargo, la lucha por la posición predominante se basa en cambios

de poder estructurales en el campo intersocietal (como el auge de China) de una profundidad tan grande y con tantos corolarios que escapa del alcance real de la acción de la sociedad civil global, que sólo puede hacer abordamientos parciales para facetas y lugares muy concretos.

Donde si hay más margen de acción es en la cuestión de la legitimidad. Las organizaciones de la sociedad civil suelen contar con una valoración muy alta por parte de la sociedad, un apoyo que en muchas ocasiones supera a los de otras instituciones más establecidas. Ello no resulta sorprendente, teniendo en cuenta que la sociedad civil global se dedica a luchar por las cuestiones que preocupan a muchos de los ciudadanos del mundo. El resultado es que gozan de una legitimidad muy grande que les permite usar esa voz autorizada para crear campañas publicitarias para una causa u otra, o aprobar instituciones y organismos. Es lo que hace el World Wildlife Fund cuando, por ejemplo, permite que las corporaciones con "buen comportamiento ecológico" usen su sello: les da legitimidad y, al hacerlo, las beneficia en términos económicos (ventas, imagen de marca, etc.) a cambio de que permanezcan fieles a sus compromisos ecológicos<sup>854</sup>. La crisis de legitimación de la política actual global es grande y puede ser peor, pero sin duda una de las posibles soluciones pasan por una mayor integración de la sociedad civil global en el entorno intersocietal.

	<b>Sociedad civil</b>
<i>Status quo</i>	Ambiguo
<b>Cortoplacismo</b>	Parte
<b>Terrorismo</b>	Ambiguo
<b>Aislamiento de la globalización</b>	Parte
<b>Diplomacia</b>	Si
<b>Tres tipos de Estado</b>	Parte
<b>Guerra, paz y seguridad</b>	Parte
<b>Crimen organizado</b>	No
<b>Tecnocracia</b>	Parte
<b>Liderazgo</b>	Si
<b>Desapego de lo público</b>	No
<b>Fracaso de la gobernanza global</b>	Parte
<b>Luchas intersociales</b>	No
<b>Deslegitimación del sistema</b>	Si

---

<sup>854</sup> Garred (2001).

## 5. Conclusiones

Por todo ello, hoy por hoy los movimientos sociales globales y las OGNGs son la vanguardia de la ideología, de las nuevas formas de hacer las cosas y de pensarlas, así como uno de los actores más activos en una enorme diversidad de campos. Sin embargo, la inserción de la sociedad civil global en el campo intersocietal es todavía complicada, muchos actores no están habituados a lidiar con ella y siguen predominando enormemente las lógicas de relaciones entre países.

En este sentido, se ha planteado la cuestión de si la sociedad civil global supone un desafío al modelo estatal, o si el cambio de escala difícilmente puede poner en duda a los Estados<sup>855</sup>. Es mi opinión que ni en el corto ni el medio plazo veremos la desaparición de los países como actores centrales de la arena intersocietal, pero que la introducción de la sociedad civil global en el campo de las relaciones intersociales puede suponer la emergencia de nuevas formas de actuar, nuevos conjuntos de alianzas posibles y nuevos equilibrios de poder.

Es difícil dudar, vista la fuerza que tienen muchos de los movimientos sociales de este comienzo de milenio, de la capacidad de la sociedad civil para cambiar el mundo. La historia lo ilustra con sucesiones de revoluciones (pacíficas y violentas), de movimientos que cambiaron la forma de pensar de la gente de su época y los que siguieron después, etc. Los movimientos sociales son una de las mejores manifestaciones de que nos encontramos lejos del fin de la historia<sup>856</sup>, porque ponen de nuevo en el centro del debate la cuestión de las ideologías y los modos de actuar.

No sólo ponen en jaque las formas construidas de actuar, sino que traen a los debates maneras establecidas en otros lugares y ambientes o, incluso, proyectan sus visiones del futuro sobre el presente, para tratar de reaccionar a lo que perciben como amenazas pero también a las oportunidades. Son proyectos complejos, con múltiples voces y cabezas en continuo conflicto, que reproducen en la arena intersocietal todos los choques

---

<sup>855</sup> Corry (2006) dedica bastante tiempo a este debate.

<sup>856</sup> Fukuyama (2006b).

que surgen de las sociedades complicadas y plurales actuales, donde la diversidad es cada vez más la norma.

Tienen la voluntad y el deseo de tomar los problemas que les preocupan en sus propias manos y manejarlos según corresponda (o, mejor dicho, en la medida en que consiguen que se les permita)<sup>857</sup>. Y ello es importante porque carecen de la capacidad de transformar el mundo por sí solos, dependen de su interacción con los demás actores a la hora de llevar adelante modificaciones en el orden intersocietal. Esta característica es, sin duda, una debilidad, que convierte a la sociedad civil global actual en un actor de aparente segundo orden; esto se debe a su inserción tardía, pero creciente, en el campo intersocietal, que no estaba preparado para recibir a un tipo nuevo de actor, diferente a todos los que había anteriormente.

Pero esa debilidad también es una fuerza, en la medida en que obliga a los actores de la sociedad civil a buscar alianzas entre ellos y con otros actores. Esta necesidad de operar en red sirve como cemento para aumentar el conocimiento mutuo, extender los aprendizajes y las lecciones por una cadena de actores similares y diferentes y, con suerte, servir como cemento para una mayor coordinación y cooperación. Pero no sólo entre diferentes OGNGs y movimientos, sino que esta cualidad se aplica también a los organismos intersociales con los que la sociedad civil debe aliarse para conseguir cambios de profundidad, a los regímenes en los que participa o quiere participar, a los bloques regionales donde tiene o quiere tener voz, etc. Llegando a surgir situaciones en las que son las propias instituciones las que buscan la participación de la sociedad civil global de modo más activo<sup>858</sup>.

Y, en la medida en que un mismo movimiento u OGNG se vincula a distintos organismos para poder avanzar en su agenda, también sirve como nexo entre ellos, fortaleciendo las relaciones y haciéndolos crecientemente interdependientes, con mayor conocimiento mutuo y una capacidad de acción conjunta más profunda. Son nodos en la red que fomentan las conexiones con otros a su alrededor y por esos caminos nuevos circula toda suerte de información y recursos que muchos actores necesitan, facilitando la

---

<sup>857</sup> National Intelligence Council (2010: 23); Comisión Europea (2001: 16).

<sup>858</sup> Comisión Europea (2001: 4).



cooperación, el aprendizaje y la colaboración no sólo entre ellos y esos agentes, sino también entre otros que puedan haberlos usado como nexo (por ejemplo, en los casos de mediación).

Así, como muestra la tabla, está claro que la sociedad civil global no es capaz, por si sola, de hacer frente a los riesgos globales. No tiene las herramientas, ni los recursos, ni la capacidad legal para hacerlo, y su gran legitimidad no es suficiente. Sin embargo, hay ámbitos donde tiene cierto margen de acción propio (riesgos políticos en especial) y en prácticamente todas las cuestiones tiene una capacidad de acción destacable si se ponen en relación con otros actores que puedan cubrir sus deficiencias. Así, es el actor que más capacidad de acción parcial tiene, lo cual habla precisamente de este fenómeno de vinculación necesaria.

Es cierto que la esfera de los riesgos culturales sigue siendo un punto débil de la sociedad civil global, en la medida en que es la arena donde ella misma lucha, generando riesgos al mismo tiempo que los afronta. Lo mismo ocurre, en menor medida, con los riesgos tecnológicos, donde en muchas ocasiones es la innovación de la sociedad civil la que crea los riesgos o los lleva por caminos inesperados, mientras que en otras surgen de ella misma las herramientas y modelos para solucionarlos.

	<b>Si- No</b>	<b>Ambiguo</b>	<b>Parte</b>
<b>Ecológicos</b>	0-1	0	4
<b>Demográficos</b>	0-3	0	4
<b>Culturales</b>	1-2	4	1
<b>Económicos</b>	2-10	1	2
<b>Tecnológicos</b>	2-1	5	4
<b>Políticos</b>	3-3	2	6
<b>Total</b>	9-21	11	20

Es por todo ello que la sociedad civil no es tanto la herramienta clave para combatir los riesgos globales (algo que corresponde a las organizaciones o a los bloques regionales), sino la pieza indispensable para desarrollar innovaciones que den nuevas salidas a problemas sin solución; es el actor más original de todos, el que tiene la visión necesaria para romper con el *status quo* y ofrecer la imagen del mundo al que queremos llegar. Es el

faro que recuerda cuales son los objetivos a conseguir y los reconstruye y debate continuamente.

Ella puede dar las alianzas necesarias y la legitimidad requerida por las instituciones bajo mayor presión mediática o social, exigiendo a cambio las modificaciones necesarias en el orden intersocietal. Alteraciones que, a menudo, serían imposibles si sólo se atiende a los juegos de poder estatales, sus equilibrios y contrabalances (como ilustran los continuos fracasos a la hora de modificar el Consejo de Seguridad de la ONU).

Aún cuenta, sin embargo, con importantes debilidades. Por un lado, el mundo carece de un código legal planetario que permita a la sociedad civil global saber cuáles son sus derechos inalienables, más allá de los derechos humanos. Relacionado con esto, su capacidad de acción puede encontrarse muy limitada en partes importantes del mundo, donde los ciudadanos pueden enfrentarse a penas de cárcel o incluso tortura y muerte por elevar sus demandas al poder institucionalizado.

Por otro lado está su débil democracia interna. Pero lo cierto es que el conjunto del campo intersocietal es escasamente democrático y se aleja de la democracia ateniense o de la revolución norteamericana igual que la Unión Europea no sigue la división de poderes de Montesquieu. Sin embargo, su gran vinculación con la sociedad y los ciudadanos debería permitir que la sociedad civil global genere un círculo virtuoso que complemente el flujo vertical *top-down* (instituciones y Estados) con una nueva corriente vertical desde los ciudadanos, *bottom-up*. Esta permitiría una mayor participación, desde la elaboración de medidas a la implantación, de todos los niveles de la sociedad<sup>859</sup>, permitiendo con ello una mayor democratización del campo intersocietal y una reducción de la distancia entre las instituciones y la ciudadanía, convirtiendo el modelo en uno más horizontal.

En resumen, es un actor que acaba de sentarse a la mesa, pero que hacía tiempo que era necesario. Lo cual, sin duda, va a hacer que tenga mucho que decir y que, lentamente, vaya sintiéndose más cómodo en su silla. Si bien acaba de llegar, dudo que se vaya a ir o a quedar callado.

---

<sup>859</sup> Comisión Europea (2001: 12).

## **Acto 3:**

### **El Ayer del Mañana**

Y, finalmente, comienzan los primeros gestos y diálogos, los guiños y los duelos a espada. El punto de convergencia y atención de todos los espectadores que asisten a las declaraciones grandilocuentes y a los grandes desastres. ¿Cuál es tu historia, Dramaturga? ¿Qué nos narras?

En su novela *"Marte Azul"*, Kim Stanley Robinson defiende la idea de que todo sistema social es al mismo tiempo el que le precede y el que le superará. Sin determinismo, el presente se dibuja como el conflicto entre lo que fue y lo que está por venir, ambos insertando sus elementos en el mismo. Esto sitúa el presente en un momento de eterna tensión entre lo que fue, lo que es pero que en breve será pasado y lo que está por venir que en seguida será presente. Un permanente punto de cambio donde todo lo que le rodea es Historia o bien es potencialidad.

Si bien es imposible predecir el futuro y probablemente lo sea siempre (incluso la psichistoria de Isaac Asimov en su obra maestra *"Fundación"* tiene lagunas dentro de la propia novela), es cierto que el presente tiene en sí mismo condensados todos los caminos que puede tomar el futuro. Ya lo dijo Lamo de Espinosa: *"quien puede predecir el presente, puede predecir el futuro"*.

Por tanto, si hay un escenario de permanente y acelerado cambio, con personajes novedosos y diferentes, necesariamente el futuro será algo distinto al presente. ¿En qué sentido? ¿Qué escribirán los personajes, con sus luchas, en la gran obra que es la Historia? Es imposible consultar los oráculos sobre lo que está por venir, pero los rasgos que se vislumbran en cada gesto de los actores y cada pieza de mobiliario presentan un mundo que empieza a ser perceptible: las sociedades en red, la integración de las máquinas y el

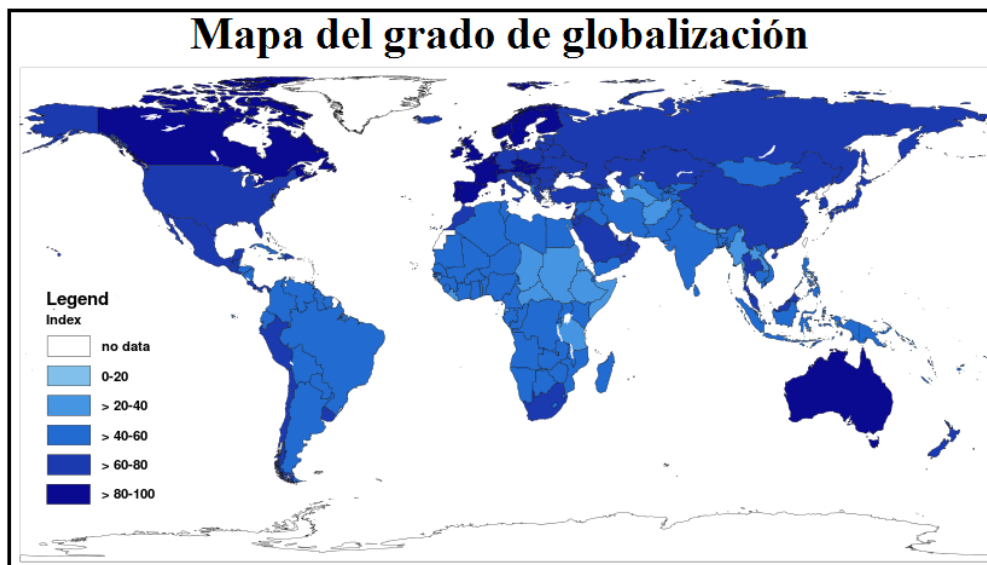
hombre, una globalización aún mayor, cambios en las culturas y las ideologías, alteraciones en las relaciones interpersonales y entre organismos, cambios en los ecosistemas...

Sin duda, es un drama de proporciones épicas. Así pues, es hora de zambullirse de lleno en ese momento fugaz y finito que es el ahora, para poder entender qué viene después. Dramaturga, ¿qué giros de guion nos esperan a lo largo de este Acto?

## **Capítulo 9: Gobernanza Global**

El mundo es cada vez más pequeño, surgen retos que atañen a todos, nuevos agentes y áreas de acción; esos desafíos no pueden ser abordados por ningún agente en solitario, ni siquiera por un tipo de actor, sino que la capacidad de intervención real de la sociedad global estriba en la conexión entre las distintas piezas que la componen.

Es cierto, sin lugar a dudas, que el mundo no está globalizado en igual medida en toda su extensión. No es lo mismo la costa este americana que un pueblo perdido de Oklahoma, como tampoco es lo mismo Londres que el Congo. El Globalization Index elaborado por KOF para 2012 es bastante claro:



Fuente: KOF, accedido el 26 de Septiembre de 2015: <http://globalization.kof.ethz.ch/maps/>

Amplias zonas del mundo se encuentran enormemente globalizadas. A mayores, los riesgos globales no entienden de fronteras. Si se eleva el nivel del mar, por ejemplo, no lo hace sólo para aquellos países que más han contribuido a elevar la temperatura del planeta, sino que lo hace de modo holístico, quitándole metros a las líneas de todas las costas.

Por lo tanto, el planeta está crecientemente globalizado y debe enfrentarse a riesgos que afectan a todos por igual. La clave del futuro, o una de ellas, pasa por entender qué mecanismos existen para enfrentarse a esos riesgos que pueden materializarse (o no) según qué acciones se tomen en el presente, de modo que se pueda construir herramientas lo más

efectivas posibles para garantizar que las amenazas o no se manifiestan o tengan el menor impacto posible.

## 1. Reflejos de Posibles Futuros

Para que los instrumentos tengan el máximo de eficacia es necesario que estén coordinados. De nada sirve que muchos organismos estén trabajando en el mismo problema si, a cambio, otros quedan sin abordar. Sin embargo, la idea de que esta coordinación puede existir o incluso que es deseable es algo reciente ya que no existía hasta el siglo XX, y no fue hasta del final de la Segunda Guerra Mundial<sup>860</sup> que cobró fuerza. Al respecto, en general se han propuesto cuatro caminos concretos por los cuales se podría alcanzar esa coordinación a nivel global.

El primero es el propio de la teoría realista: la coordinación entre Estados para cada uno de los casos concretos. Si ellos son los agentes con capacidad y legitimidad para actuar, que se pongan de acuerdo sobre las mejores soluciones posibles y el problema estará solucionado. El énfasis puesto en el desarrollo del multilateralismo<sup>861</sup> como modelo de manejo de lo común es la forma política que normalmente toma esta vía.

Lo que falla en esta aproximación es que cada Estado, como dice la propia teoría, vela por sus propios intereses, con lo cual surgen enormes incompatibilidades: hay que reducir el dióxido de carbono en la atmósfera, ¿pero quién lo hace primero? ¿Quién acepta las pérdidas económicas y de competitividad para conseguir un beneficio global? Este enfoque fomenta la aparición de *free-riders* y, en caso de que se alcance una decisión, esta normalmente será el máximo común denominador, el cual a menudo está lejos de lo que puede ser necesario para abordar los problemas planteados.

La segunda aproximación la tenemos desde la perspectiva del gobierno mundial. A menudo se ha propuesto la creación de un gobierno planetario<sup>862</sup> e incluso en algunos círculos se llegó a hablar de una federación planetaria (especialmente tras la Segunda Guerra Mundial). Para avanzar por este camino, el paso lógico consistiría en reformar la ONU (que ya tiene a casi todos los países en su interior, órganos permanentes, etc.) de

---

<sup>860</sup> Khagram (2006: 110).

<sup>861</sup> Khagram (2006: 98).

<sup>862</sup> Robinson (2001a y 2001b).

modo que se reforzase su capacidad de intervención en asuntos políticos (su capacidad de legislación global sigue siendo muy limitada), a la par que se modifican las instituciones financieras (FMI, Banco Mundial, OMC...) para entrar cada vez más dentro de la esfera de control y manejo de la ONU, de modo que pudieran constituir un gobierno económico. Las OGNs irían desarrollándose como programas más completos hasta alcanzar el modelo de partidos que fomentase la democracia en el interior de la ONU y sus instituciones. Así, habría un gobierno mundial embrionario pero con una base sólida para su desarrollo.

Este camino cuenta con el apoyo del 42 % de los ciudadanos del mundo, aun cuando un 36 % se opone al mismo<sup>863</sup>. Es una posición sustentada por los éxitos cosechados por la ONU tras el final de la Guerra Fría, con intervenciones militares organizadas (primera Guerra de Irak, por ejemplo), resolución de problemas en fronteras, persecución de violaciones a la legislación intersocietal, etc.<sup>864</sup> Quizá no sean tantos éxitos como podría haber obtenido, pero sin duda son más numerosos de lo que a menudo se cree.

Sin embargo, pese al apoyo ciudadano, el principal reto se encuentra en el interior de la propia ONU: sucesivos planes de reforma (mucho más modestos) han chocado una vez tras otra, fracasando continuamente a la hora de reformar cuestiones como el Consejo de Seguridad. Si no se ha conseguido eso, mucho menos se conseguiría que surgiese, a partir de la enorme diversidad de opiniones, culturas e intereses, un gobierno realmente funcional a partir de la organización. Aún no ha logrado surgir en Europa, donde las diferencias son mucho menores y existe el deseo político de una mayor integración, cuánto más difícil que surgiese a nivel planetario.

Otra alternativa para crear un gobierno supraestatal surge de la proyección de futuro de Castells con su concepción del Estado-red<sup>865</sup>. Él parte de que los Estados se articulan en red formando la gobernanza global pero hay núcleos más duros en el interior de esta red, con países que van más allá de la cooperación para comenzar a ceder soberanía (la Unión Europea es buen ejemplo, como el resto de los países postmodernos<sup>866</sup>). A partir de aquí surgiría el Estado-red, sobre el cual es bastante vago, que consistiría en una estructura estatal construida sobre la base de la red. Al ser un Estado se le presuponen capacidades

---

<sup>863</sup> Lamo de Espinosa (2010: 65).

<sup>864</sup> Matheson (2001: 1).

<sup>865</sup> Castells (2005: 3).

<sup>866</sup> Cooper (2004).

legislativas y ejecutivas superiores a las de los países que lo formaban previamente y, al ser una red, permanecería al mismo tiempo en permanente relación con su entorno. Aún con sus vaguedades, mi interpretación es que la visión de Castells se aproxima a la de un bloque regional cuyo proceso de integración se hubiese completado, más que a un verdadero Estado mundial, aunque probablemente las diferencias sólo sean cuestión de escala.

Hardt y Negri<sup>867</sup> proponen otra perspectiva que parte de un modelo de gobernanza y concluye que, por su evolución sistémica, este modelo demandaría cada vez más un sistema central de autoridad capaz de emplear medidas regulatorias o incluso coercitivas. La clave radicaría en la capacidad del Imperio para mostrar que tiene el derecho a emplear la fuerza por el bien y la paz y, con ello, obtener la legitimidad necesaria para articularse como sistema global; así, es invocado a la existencia por encima de la gobernanza precisamente por su capacidad de solucionar conflictos y hacer frente a los retos globales. Sin duda, esta visión es más una proyección o deseo de futuro que una realidad actualmente, ya que las instituciones que podrían intentar ocupar el Imperio (la ONU especialmente) son demasiado débiles para esa posición central.

Más allá va Robinson<sup>868</sup> que ve en el proceso de emergencia del campo intersocietal la superación de los países y la aparición de un verdadero Estado Transnacional articulado sobre una base descentralizada de población y actores. Él ve la aparición de las organizaciones del campo intersocietal como la génesis de instituciones supraestatales capaces de actuar por encima de los países, suplantándolos lentamente en la toma de decisiones y la creación de políticas. Esto lo sustenta sobre una base de prácticas globales (como son los intercambios financieros en las bolsas de todo el planeta), así como doctrinas que se aplican en casi todo el mundo (como el neoliberalismo) y una emergente clase social globalizada que no se preocupa por los asuntos estatales. Es una visión que se centra en uno solo de los aspectos de la globalización, ignorando todas las disparidades y conflictos internos en la misma. Y olvida que, cuando dice que el gobierno económico del mundo está pasando a las manos del FMI, en realidad la acción de este depende de la aceptación de la misma por parte del Estado intervenido, independientemente de la cantidad de dinero

---

<sup>867</sup> Hardt y Negri (2001: 13).

<sup>868</sup> Robinson (2001a y 2001b).



que el fondo pueda movilizar, manteniendo así el gobierno económico en manos estatales por mucho que actores intersociales puedan opinar que es necesaria una intervención exterior.

El modelo final, el de la federación planetaria, es sin duda el más integrador de todos ya que implicaría la disolución de los Estados y su aparición como entes subordinados a la federación. Sería un gobierno centralizado y de alcance mayor a todos los conocidos hasta ahora<sup>869</sup> y ha sido objeto de debate a lo largo de todo el siglo XX, aun cuando su realización sea más complicada que la de los modelos anteriores de Estados mundiales. Aunque se ha querido ver parte de federalismo en los bloques regionales, y con ellos un embrión de un gobierno mundial, la lógica de estos no es realmente federal porque no implica la superación de sus partes, sino una interconexión con un nivel superior que se añade a los anteriores sin eliminarlos.

Por todo esto, hoy por hoy, aunque hay señales de supraestatalismo en el campo intersocietal y sus actores, ver el embrión de un gobierno mundial de cualquier clase es, sin duda, excesivamente prematuro. Los Estados siguen siendo enormemente fuertes en el campo y son el centro de articulación de una gran cantidad de mecanismos intersociales que dependen de ellos. Si han creado actores que les superan es, simplemente, porque los consideran útiles para abordar los problemas globales, pero no porque ellos hayan quedado atrás y estén obsoletos.

Aunque creo que, eventualmente, la historia acabará por crear un Estado mundial de algún tipo antes o después, a medida que avancen los procesos de globalización e interdependencia, este probablemente se encuentre aún muy alejado de nosotros<sup>870</sup>. Sin embargo, mantener estas ideas en la cabeza es útil, con conceptos como el de ciudadanía mundial o interdependencia, ya que permiten articular nuevas realidades políticas que, pese a ser menos ambiciosas que un Estado mundial, pueden servir para ir dando pasos en la construcción de una estructura global más eficaz y una conciencia de lo común. Hoy por

---

<sup>869</sup> Khagram (2006: 99).

<sup>870</sup> La ciencia-ficción ha usado a menudo la figura de Estados mundiales o incluso imperios galácticos como forma de organización de lo global. Sin embargo, a semejanza de la historia de la fundación de Estados Unidos como la unión de trece colonias para hacer frente a un enemigo exterior común (la Corona Británica), la ciencia-ficción suele recurrir al mismo mecanismo para construir federaciones planetarias (por ejemplo en *"Brigadas del Espacio"* de Heinlein, o *"El Juego de Ender"* de Scott Card). Y, dado que esperamos que no nos invadan alienígenas, las posibilidades de construir federaciones planetarias en el presente resulta enormemente remota incluso desde la perspectiva de la ficción.

hoy, el gobierno planetario es una utopía y su papel por tanto no es el de ser alcanzado y conseguido (las utopías son inalcanzables, al fin y al cabo son "no lugares"<sup>871</sup>) sino servir como guía en el presente a la hora de construir los mecanismos que se consideren útiles para ir avanzando en el objetivo de crear algo que permita controlar los problemas globales. Es un referente, un ejemplo hacia el que caminar cuando interesen sus ofertas y buscar alternativas en otros sitios cuando el tiempo aún no ha llegado para hacerlas viables. Es en este sentido en el que las ideas de Estado-red, Imperio o Estado Transnacional pueden ser útiles, aun cuando no vayan a realizarse en la práctica, pues son fuente de conceptos, lecciones e inspiración que pueden ser aplicadas de distintos modos a la realidad que estamos construyendo.

El tercer camino partiría de la construcción de un nuevo núcleo duro global centrado en las democracias del mundo<sup>872</sup>. Si bien el modelo anterior se construye sobre un modelo rígido propio de una organización intersocietal, este sería más fluido, similar a un G-20 pero centrado en cuestiones políticas en lugar de económicas; necesitaría, eso sí, tener un mayor músculo diplomático/político a la hora de ir marcando el camino para que la sociedad intersocietal lo siguiese; también hay que construir un conjunto de mecanismos internos que se aseguren de que alcanza medidas sólidas y no se queda, como a menudo pasa con el G-20, en simples declaraciones públicas más o menos vagas.

Sin embargo, no se ven señales de que este modelo esté surgiendo por ningún lado. No ha aparecido ningún régimen de corte tan claramente político en la escena global y tampoco hay ninguna petición sólida de que se cree. Teniendo en cuenta los propios problemas que afronta el G-20 (dificultades a la hora de la toma de decisión, o conflictos internos entre los Estados miembros que, por ejemplo, han llevado a la expulsión temporal de Rusia como medida de presión por la situación en Ucrania), parece poco probable que este modelo vaya a surgir y funcionar de modo efectivo en el corto-medio plazo. La única forma en que esto podría desarrollarse es por medio del fomento de múltiples organismos

---

<sup>871</sup> En realidad, más que utopía habría que decir que es una eutopía (una utopía positiva) para distinguirla de una distopía (una utopía negativa). Pero el tiempo, y la similitud sonora en inglés entre utopía y eutopía, ha hecho que la primera acabe por absorber el significado de la segunda.

<sup>872</sup> Lamo de Espinosa (2010: 69); Fukuyama (2006a: 10).

regionales coordinados todos de naturaleza democrática<sup>873</sup>, aunque no creo que la mayor parte de bloques regionales estén ni cerca de un desarrollo tan profundo.

Queda, por tanto, el cuarto camino: la gobernanza global por medio de redes<sup>874</sup>. El modo óptimo para avanzar por este camino pasaría porque los distintos actores del campo intersocietal se sentasen a una mesa y diseñasen en conjunto una gobernanza global que funcione anticipando las necesidades futuras<sup>875</sup>. Esto llevaría a la modificación de los distintos actores intersociales tal y como existen para que trabajen de modo coordinado, como los engranajes de un reloj; incluso, es probable que hiciera falta crear piezas nuevas que permitan abordar los riesgos y necesidades que los actores ya establecidos dejan fuera de su marco de acción. Surgiría una estructura coordinada y con capacidad de acción a nivel global, que usaría sus herramientas para gozar de verdadera independencia con respecto a los Estados miembros de los distintos organismos, primando así la coordinación conjunta y no las visiones e intereses parciales. Con ello se construiría una red eficaz de actores colaborando a la hora de enfrentarse a los retos que plantea el nuevo mundo, buscando darles soluciones eficaces y, lentamente, una verdadera gobernanza emergería.

Al igual que en los caminos anteriores, este es igual de idealista e irrealizable. Requeriría una amenaza exterior de tal calibre que los Estados estuvieran dispuestos a abandonar sus intereses y abrazar los intereses conjuntos como más importantes. Algo que no va a ocurrir y, si ocurre, será de modo probablemente imprevisible<sup>876</sup>.

¿Qué queda, entonces?

Básicamente, la construcción *ad hoc*: surge una nueva necesidad y se crean una o más organizaciones, regímenes, tratados y movimientos sociales que la abordan. No es un modelo, no sigue planes establecidos de antemano ni hay nadie que guíe el timón para asegurarse de que funcione, sino que es puro *darwinismo* institucional<sup>877</sup>. Así, se crean

---

<sup>873</sup> Khagram (2006: 99)

<sup>874</sup> Khagram (2006: 100).

<sup>875</sup> World Economic Forum (2012: 22).

<sup>876</sup> La posible fusión total o parcial de los cascos polares ya habla de una futura crisis de este calibre, con posibles subidas del nivel del mar en el orden de varios metros y la consecuente pérdida de miles de hectáreas de zona habitable y aumento proporcional de la presión demográfica. Como esta hay varias amenazas posibles que podrían alcanzar una escala tan catastrófica pero no de modo previsible ni controlable. Si pasan, la sociedad responderá correspondientemente, pero mientras tanto el futuro seguirá otro camino. Gore (2006).

<sup>877</sup> VVAA (2010: 668) se refiere a esta construcción como "gobernanzas" en plural, mostrando que no existe una gobernanza organizada centralmente sino muchos sistemas independientes, interdependientes y en competencia entre si.

organismos, estos buscan cumplir sus funciones, crecen, entran en conflicto o cooperación con otros, actúan, resisten... y, si son fuertes y útiles, sobreviven mientras que, si no lo son o las circunstancias sociales y políticas no les son favorables, quedan apartados de la escena. En el fondo, es la continuación del modo en que se han ido construyendo los Estados y el resto de actores políticos: pieza a pieza, respondiendo a necesidades y creando con estas respuestas nuevas necesidades que abordar. En lugar de un plan global, se crea lo que se puede cuando se puede, en base a las condiciones que posibilitan un camino u otro<sup>878</sup>. De una crisis a la siguiente, pues crisis no sólo es algo negativo sino que significa también "cambio" en griego y "oportunidad" en chino.

Pero continuar caminando de este modo, en una eterna huida hacia adelante, es un riesgo en si mismo porque esas crisis tienen costes personales, políticos y sociales. Es cierto que revelan los puntos por los que falla el sistema, pero lo hacen a un tremendo coste. E, incluso durante los *shocks* propios de las crisis<sup>879</sup>, las ideas se oponen y se resisten al cambio, como muestran los conflictos vividos en la actual crisis económica entre las visiones más keynesianas de la economía y aquellas que defienden recortes a ultranza. El gobierno económico de la Unión Europea es un buen ejemplo, ya que en el peor momento de la crisis volvió a ocupar un lugar central en el debate pero, a medida que esta ha ido remitiendo parcialmente, la discusión ha ido perdiendo fuerza hasta tal punto que es improbable que se produzcan movimientos de calado en este sentido en el corto plazo, salvo que la Comisión de Juncker demuestre tener mucha más garra que las que la precedieron y reintroduzca esto en la agenda.

El resultado de este proceso es que surgen organismos y actores pero son creados en el vacío: un acuerdo entre Estados (normalmente) que dan pie a un nuevo ente cuyo futuro nunca está claro. A partir del momento de su constitución, este comienza a tejer relaciones con el mundo que lo rodea, a competir con unos y a cooperar con otros, buscando su lugar en la arena intersocietal. Pero todos se encuentran inicialmente lastrados en sus misiones porque estas no responden a las necesidades reales tal como son, sino a aquellas

---

<sup>878</sup> En cierta medida, esto muestra paralelismos con la teoría de las oportunidades políticas que a menudo se emplea en el estudio de los movimientos sociales. Claro está, sin embargo, que son oportunidades no generadas por un único Estado, sino por procesos en los que intervienen muchos, de manera que la teoría requiere ajustes para poder aplicarse. Al respecto, McAdam (1999).

<sup>879</sup> Klein (2007).

partes de las mismas que los Estados están dispuestos a poner en común y negociar dentro del nuevo actor. Muchas de ellas nacerán así o muertas o ineficaces (el Protocolo de Kyoto, por ejemplo) o con deficiencias e insuficiencias estructurales fruto de las negociaciones entre Estados (como el excesivo número de Comisarios que surgen del Tratado de Lisboa). Estas insuficiencias podrán ser corregidas con el tiempo a medida que el actor gana independencia o los equilibrios de poder en su interior cambian, pero no siempre es fácil por necesario que sea (los problemas continuos para la reforma del Consejo de Seguridad son un buen ejemplo de ello).

¿Pero, cual es el motor de estas iniciativas *ad hoc*? El propulsor de la construcción son los riesgos globales, que requieren de la acción conjunta de todos los actores para ser abordados. Estos exigen la coordinación paso a paso de los distintos elementos del campo intersocietal. Se convierten así en el enemigo exterior que la sociedad podría necesitar a la hora de coordinarse y, aunque carecen de la inmediatez e impacto necesarios para llevarnos hacia un gobierno mundial, poseen la suficiente relevancia como para asegurar que los distintos actores confluyen en torno a ellos y en respuesta a ellos. Un nuevo riesgo requiere una nueva herramienta, al fin y al cabo.

## 2. La Gran Red

Por tanto, se trata de un mundo globalizado y con un campo intersocietal emergente que, por la falta de planificación, está construyendo una estructura global a base de ensayos, pruebas y errores, y soluciones a problemas inmediatos. Camina tambaleándose, pero camina al fin y al cabo. Como el monstruo de Frankenstein, al campo interestatal "vive". ¿Qué estructura está emergiendo de esas interacciones?

La estructura emergente es lo que se ha llamado la gobernanza global: una vasta red de elementos dispares puestos en conexión unos con otros, donde cada uno de los actores funciona como un nodo de distintos tipos de relaciones: colaboración, oposición, complementariedad, competencia, solapamiento, etc. No es un conjunto coherente que trabaje unido para alcanzar sus fines, pero si uno que ha ido evolucionando ante la perspectiva de que ninguna de sus partes por separado puede abordar los grandes problemas que atenazan a las sociedades actuales.

Esta gobernanza global ha tenido numerosas definiciones y hay una cierta confusión en el uso más o menos amplio del término a partir de que se ha popularizado<sup>880</sup>. Por ello, creo que es necesario destacar aquellas que considero más relevantes y de cuya puesta en común sale una visión bastante completa del fenómeno.

*“El término gobernanza global (...) incluye a todas las instituciones, regímenes, procesos, colaboraciones y redes que contribuyen a la acción colectiva para la solución de problemas en el nivel internacional. Esta definición abarca los acuerdos formales e informales así como el rol de los actores no estatales en entornos transnacionales. (...) Gobernanza difiere de gobierno, que implica prerrogativas soberanas y autoridad jerárquica.”<sup>881</sup>*

Aunque a menudo no se la considere una fuente académica válida, creo que la definición que la Wikipedia da al término *global governance* es muy acertada y vale la pena rescatarla aquí:

*"Gobernanza global o mundial es la interacción política de actores transnacionales dirigida a la solución de problemas que afectan a más de un Estado o región cuando no existe ningún poder que pueda forzar el cumplimiento de las normas. La cuestión actual de la gobernanza mundial existe en el contexto de la globalización. En respuesta a la aceleración de las interdependencias a escala mundial, tanto entre sociedades humanas y entre la humanidad y la biosfera, la gobernanza mundial se refiere a regulaciones destinadas para la escala global.”<sup>882</sup>*

Y finalmente, la tercera acepción que le da Losada Fraga en su análisis de la palabra:

---

<sup>880</sup> Dingwerth y Pattberg (2006: 1).

<sup>881</sup> National Intelligence Council (2010: 1).

<sup>882</sup> Wikipedia en inglés, entrada “*Global Governance*”, consultada el 9 de Abril de 2011.  
[http://en.wikipedia.org/wiki/Global\\_governance](http://en.wikipedia.org/wiki/Global_governance)

*“Concepción teórica que propone que el sistema político-económico se rija por un nuevo modelo ('redes') en el que los miembros de la sociedad civil (componente horizontal) y los poderes públicos de todos los niveles del gobierno (componente vertical) interactúen adoptando como mecanismo de integración y control social la reciprocidad”.*<sup>883</sup>

Junto a esas definiciones de lo que es la gobernanza global se le pueden añadir otra que también es relevante aunque vaya sin el apellido de "global" (por lo cual, normalmente se aplican en el interior de un Estado concreto):

*“(...) indicar un <<nuevo estilo de gobierno>>, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el seno de redes decisionales mixtas” (...) “el reparto de las tareas y responsabilidades entre actores públicos y privados en un proceso de interacción más o menos constante.”*<sup>884</sup>

Este conjunto de definiciones tienen una serie de elementos importantes. Primero que se trata de un sistema político/económico y, por tanto, es una estructura social híbrida. Hoy en día, demasiado a menudo se utiliza el término democracia o capitalismo como intercambiables, como si uno implicase necesariamente al otro, cuando uno es un modelo político y el otro económico. El primer énfasis de la gobernanza se encuentra en que es un modelo a caballo entre ambos sistemas, que sirve de puente entre ellos. Es parte de la gobernanza mundial tanto el Banco Mundial (uno de los pioneros en la investigación de la gobernanza) como la ONU, aunque técnicamente provengan de sectores diferentes del sistema social.

Pero no sólo eso, al incluir tanto la dimensión horizontal como vertical, se introducen en la ecuación no sólo los Estados sino también los ciudadanos y las

---

<sup>883</sup> Losada Fraga (2009: 20). Hay más definiciones complementarias en ese capítulo de la tesis de Losada Fraga, pero a mí la que me interesa es esta tercera acepción.

<sup>884</sup> Morata (2004: 23 y 27).

instituciones, así como acuerdos formales e informales. El resultado es que la gobernanza se convierte así en un marco holístico, que abarca el conjunto del sistema social global en su interior, independientemente de a qué sector tradicionalmente se lo hubiera asignado. El poder político, el económico, el científico, los movimientos sociales, las instituciones, los medios de comunicación... todos ellos forman parte de la gobernanza global como actores legítimos y válidos, con distintos grados de poder y capacidad de acción.

Incluso tiene un componente transversal, poco visible a menudo, que se produce mediante la gobernanza multinivel a través de los contactos entre los miembros y mandos de los distintos actores que participan<sup>885</sup>. Esto produce un enriquecimiento de las relaciones por medio de intercambios de información y contenido, permitiendo que unas organizaciones aprendan de otras en situaciones similares (algo muy visible entre las OGNs). Nuevas regulaciones en el puerto de Roma, por ejemplo, podrían servir para solucionar posibles problemas similares que se encontrasen en los muelles de Pekín. Estos intercambios no suelen atraer la atención de los medios de comunicación y, sin embargo, sirven para mejorar la eficacia y eficiencia de los distintos actores y, al mismo tiempo, generar vínculos y confianza entre ellos.

Pero que sea un modelo/sistema no implica que esté institucionalizado en un gobierno. A diferencia del modelo de Estado-red<sup>886</sup>, la gobernanza no implica que haya estructuras jerárquicas superiores con capacidad de poner en contacto los actores entre sí, cosa que probablemente no vaya a emerger en ningún plazo razonable<sup>887</sup>. Al contrario, las relaciones entre actores surgen de las acciones de los mismos en el interior de la red, de sus choques y acuerdos, como una consecuencia del sistema de reciprocidad donde cada acto tiene consecuencias en una red muy amplia construida sobre vínculos de interdependencia creciente. Así, no importa tanto así la capacidad coercitiva (o *hard power*) sino la habilidad para construir vínculos útiles y eficaces que aprovechen esa reciprocidad para asegurarse posiciones centrales de influencia en el conjunto de la gobernanza (*soft power*).

---

<sup>885</sup> Fukuyama (2006b: 6).

<sup>886</sup> Castells (2001).

<sup>887</sup> Keohane y Martin (1995: 50).



Finalmente, está enfocada a la solución de problemas que afectan a un conjunto amplio de actores (más de un Estado, una región completa, el mundo entero...) y que, por su escala, se encuentran más allá del alcance de ningún actor o Estado único por poderoso que sea<sup>888</sup>. Y lo hace en el interior del marco de una globalización que es imprescindible para entender la gobernanza, con lo cual es necesario redefinir la escala de acción humana en el interior de las redes de interdependencia cruzada entre los sistemas más diversos (instituciones, entornos naturales, actores políticos, movimientos sociales, etc.). Pero abordar esos problemas debe hacerse por medio de herramientas híbridas que relacionen los actores institucionales y estatales con aquellos de la sociedad civil, de modo prolongado en el tiempo.

Por ello, es un proceso constante y permanente, que influye en la acción intersocietal de los distintos actores mucho más allá de los momentos visibles de los grandes discursos y las cumbres. Y, con su dimensión de proceso dilatado en el tiempo, viene inevitablemente una evolución interna que va pareja a los desarrollos que se producen en el medio que la rodea. Aunque sea reactiva a los cambios, es *ad hoc*, tiene una flexibilidad estructural de gran importancia que le permite paliar parcialmente el hecho de que se construya sin un plan claro.

El resultado es que esta red de gobernanza es la otra cara de la moneda de la emergencia del campo intersocietal. El campo emerge como tal y, al hacerlo, necesita dotarse de una estructura que organice las interacciones en su interior, que cree los *habitus* y modifique los capitales. Esa estructura emergente encuentra que la gobernanza es el modelo que mejor le sirve en este comienzo del siglo XXI y el que más se adecua a su propio funcionamiento. De modo que, paso a paso, el campo intersocietal ha pasado a ser un campo intersocietal de gobernanza global, improvisada y creada sobre la marcha, pero funcional.

Por todo ello, la anarquía intersocietal, central para el realismo<sup>889</sup>, es cada vez menos cierta. La Unión Europea ya es, en cierta medida, un gobierno por encima de los gobiernos que la abarcan; y las decisiones de la ONU y otros organismos pueden tener un efecto muy directo sobre los Estados (por ejemplo, las demandas de reforma que formula

---

<sup>888</sup> Alexandroff (2010: 4).

<sup>889</sup> Mearshimer (1994: 10).

el FMI si un país quiere ser rescatado). Así, aunque no hay un Estado por encima del Estado, sí que existe un sistema por encima en el cual este es sólo un actor más, atado por sus capacidades específicas, la legislación intersocietal, los acuerdos que ha firmado, los organismos de los que forma parte, etc. El campo intersocietal, bajo la creciente gobernanza, es cada vez menos anárquico.

Estas legislaciones y normativas globales, desarrolladas en el interior de las organizaciones, complementan la estructura dispersa de la gobernanza global, dotándola de un soporte que regule la forma en que se producen las interacciones y las consecuencias de cada una de ellas. Los tribunales intersociales, todavía débiles, resultan clave en este esfuerzo ya que se convierten en los posibles garantes de que las decisiones intersociales sean implementadas, defendidas y respetadas a nivel global. Lo cual, con tiempo, podría dotar al sistema de gobernanza de la fuerza necesaria para construir consensos y garantizar que estos se lleven a la práctica cuando existen fuerzas importantes en oposición de los mismos.

En cierta medida, lo que surge es una poliarquía en red, similar a la que describió Dahl<sup>890</sup>. Hay diversidad de actores debatiendo y discutiendo, decidiendo y actuando, en torno a las cuestiones globales que a todos les compete. No es un sistema democrático, pero sí es un sistema abierto a la participación desigual de una enorme variedad de agentes.

En esa estructura emergente, la ONU se ha convertido en la pieza central<sup>891</sup>. No sólo marca el hito de la aparición del campo como tal, sino que su centralidad como la organización intersocietal más grande y con mayor capacidad de acción le ha permitido organizar alrededor suyo toda una enorme red de organismos propios y relaciones con actores ajenos que le permiten una amplitud de acción que nadie puede igualar en la escala global. Es precisamente de su posición central, así como de las deficiencias que presenta como organización, de donde emana la suficiente estructura como para organizar el campo pero con una fuerza insuficiente como para realmente convertirse en un gobierno global.

En este sentido, es importante notar que el dominio de la ONU iba parejo al dominio de Estados Unidos en el mundo, que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Como verdadera

---

<sup>890</sup> Vallespín y del Águila (1998: capítulo de Robert Dahl).

<sup>891</sup> National Intelligence Council (2010: 20) indica que el G-20 podría ir encaminado a sustituirla como actor principal pero eso implicaría sobrecargarlo por encima de su capacidad real. En los años que han seguido a la publicación de ese informe, sin embargo, no se han producido avances en este sentido.

hegemonía de este lado del Muro, el país construyó un orden intersocietal que reflejase una ideología y una forma de ver el mundo que se enfrentase a la visión comunista. Con la caída de la URSS, Estados Unidos vivió un breve periodo de unipolaridad que sirvió para globalizar las instituciones que hasta entonces habían sido parte de la realidad del mundo capitalista pero no del socialista. El cambio de milenio, sin embargo, ha debilitado esa unipolaridad, con Estados Unidos enfrentado a una crisis de seguridad (11-S), política (un Congreso y un Parlamento que llevan casi paralizados las dos legislaturas de Obama ante el empuje del Tea Party y que han llevado al cierre de la Administración durante algunos breves periodos) y económica (la crisis económica global que afecta a Europa también, incluso en mayor medida que a Estados Unidos). El resultado es que el *hegemón* cada vez está más cansado de esa posición central y lentamente surge una multipolaridad que encaja con la poliarquía y la profusión de actores en la red global.

Pero también implica que falta liderazgo a la hora de actualizar muchas de las organizaciones del campo intersocietal, se plantea la posibilidad de una desglobalización que, en realidad, sólo sería desgobierno<sup>892</sup>. Esta ausencia, de momento, no ha sido llenada, en parte porque Estados Unidos aún lucha por mantener su preeminencia (con herramientas como su creciente independencia energética) y en parte porque las alternativas o se han debilitado (Unión Europea) o no están aún listas para tomar la posición central (BRICS). El resultado es que esa poliarquía se mantiene y se inserta en el núcleo de la gobernanza global, apoyada por la incapacidad unilateral de alterarla que anteriormente tenía Estados Unidos.

Así, el conjunto del proceso se ha descorporeizado, lo cual ha contribuido enormemente al ascenso en importancia del *soft power* frente al *hard power*. Al fin y al cabo, es posible condicionar a las instituciones y a las redes con unos mensajes hábilmente escogidos y maniobras políticas acertadas, pero es imposible declararle la guerra a la ONU o establecerle un embargo comercial al G-20. Lo cual ha fortalecido y acelerado el cambio de paradigma entre el mundo antiguo y la gobernanza global como proceso central de la acción de los actores.

---

<sup>892</sup> Steinberg (2014).

### 3. La Gobernanza Frente a los Riesgos Globales

El motor de la emergencia de este campo intersocietal es la aparición de una serie de riesgos globales a los cuales es imposible hacer frente de modo unilateral por ningún Estado concreto, ninguna organización solitaria ni ningún otro actor por si mismo. Lo que hace falta es la coordinación y cooperación entre los distintos elementos, así como el conflicto entre ellos, para que surjan las mejores herramientas posibles para abordarlos.

Por ello, es importante ver hasta qué punto se ha conseguido esto y qué zonas quedan en gris o con problemas. Voy a recoger aquí los cuadros de los riesgos según los distintos actores expuestos a lo largo de los capítulos 4-8, de modo que se pueda ilustrar de modo claro. Teniendo en cuenta que la gobernanza global no se basa en que todos los organismos lo hagan todo, sino que distintos actores se encarguen y coordinen diferentes riesgos, al final de cada tabla incluiré una columna con la valoración de si ese riesgo está siendo o no afrontado desde la sociedad intersocietal; inevitablemente, esto arrojará un resultado optimista a la hora de ver la gobernanza global, ya que una sola organización encargada de trabajar con ese riesgo anularía la inactividad de las demás, pero lo cierto es que si ese actor fuese eficaz no haría falta la intervención de los otros, que podrían dedicarse a diferentes cuestiones. La excepción a esta valoración serán los "Ambiguos", que eliminarán un positivo en su columna para compensar que hay actores que estarían potencialmente acrecentando ese riesgo<sup>893</sup>.

La idea con esto no es tanto construir un análisis profundo de la capacidad de acción de la gobernanza (lo cual dependería de lo bien que funcionasen cada una de las organizaciones, movimientos y regímenes aquí contemplados globalmente) sino percibir el alcance de conciencia de los riesgos sobre los que trabaja y su decisión a la hora de abordarlos. Así, esta visión de todo lo observado en los capítulos anteriores deja una hoja de ruta optimista, ciertamente, pero que encaja dentro de una idea importante: los riesgos abordados son aquellos sobre los que ya hay cierta voluntad y concienciación, de modo

---

<sup>893</sup> Para ilustrar esto con un ejemplo que deje la metodología más clara, imaginemos que en una tabla tenemos 2 resultados de "Si", 1 "Parte", 1 "No" y 1 "Ambiguo"; en este caso, el "Ambiguo" anularía el "Si" y el resultado seguiría siendo de "Si" porque habría otro "Si" sin anular. En caso de que sólo hubiera habido un "Si" en la columna, la valoración hubiera sido de "Parte" (el siguiente valor más alto). La única excepción a esto se daría si el valor más alto cuando aún quedasen "Ambiguos" fuese el de "No", en este caso la columna quedaría recogida como "Ambiguo" debido a que mantenerse al margen no puede deshacer el trabajo potencialmente disruptor de otro actor.

que la eficacia de cada una de las piezas asignadas a lidiar con ellos es algo que mejorará con el tiempo y el trabajo, de modo más sencillo que el que se requiere para construir voluntades y marcos interpretativos globales a la hora de destacar qué hay que abordar y cómo.

Por tanto, con eso en mente, la sociedad intersocietal consigue generar una gobernanza que está tratando de controlar todos los riesgos ecológicos. No es sorprendente, teniendo en cuenta que son unos riesgos claramente globales y más allá del alcance del Estado, y que beneficia al conjunto el abordarlos.

En este ámbito, el gran peso lo cargan sobre sus hombros las organizaciones intersociales y los bloques regionales, lo cual facilita la lucha contra la aparición de *free-riders* que podrían prosperar si se usasen las otras herramientas. Sin embargo, eso no quita que los cinco modelos de actores intersociales están activos en la lucha contra los distintos riesgos ecológicos, aunque tengan menor alcance que las organizaciones.

Es un espacio donde, por tanto hay mucha conciencia y mucha actividad, aunque desgraciadamente esta actividad está teniendo unos resultados escasos y los progresos son pequeños y lentos<sup>894</sup>.

	Acuerdos	Regímenes	Organizaciones	Bloques	Civil	Valor
<b>Cambio climático</b>	Si	Si	Si	Si	Parte	Si
<b>Polución</b>	Si	Si	Si	Si	Parte	Si
<b>Agua y tierra</b>	Parte	Si	Si	Si	Parte	Si
<b>Clima extremo</b>	No	No	Si	Si	No	Si
<b>Sobrexplotación</b>	Si	Si	Si	Parte	Parte	Si
<b>Total</b>	3-1/1/0	4-1/0/0	5-0/0/0	4-0/1/0	0-1/4/0	5-0/0/0

Los riesgos demográficos están siendo abordados en gran medida desde la sociedad interestatal a través de la gobernanza. Tan sólo la cuestión de la urbanización y la conclusión de un posible reequilibrio continental de la población mundial quedan fuera del campo de acción de alguno de los actores intersociales.

Sin embargo, hay que señalar que, a diferencia del caso de los riesgos ecológicos, aquí no encontramos una gran cantidad de diferentes actores involucrados. Al contrario, la

<sup>894</sup> World Economic Forum (2015: 20).

mayor parte de los riesgos son abordados prácticamente en exclusiva por las organizaciones intersociales, teniendo el resto de actores presencia en tan sólo unos pocos riesgos o, incluso, la ausencia de todos ellos (caso de los regímenes).

	<b>Acuerdos</b>	<b>Regímenes</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Bloques</b>	<b>Civil</b>	<b>Valor</b>
<b>Envejecimiento</b>	No	No	Si	No	Parte	Si
<b>Crecimiento</b>	No	No	Si	No	No	Si
<b>Enfermedades</b>	Si	No	Si	Si	Parte	Si
<b>Natalidad/mortalidad</b>	No	No	Si	No	Parte	Si
<b>Migraciones</b>	Si	No	Parte	Si	Parte	Si
<b>Urbanización</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Reequilibrio</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Total</b>	2-5/0/0	0-7/0/0	4-2/1/0	2-5/0/0	0-3/4/0	5-2/0/0

Los riesgos culturales muestran un perfil claramente diferente, en gran medida por el hecho de que muchos actores se encuentran inmersos de lleno en estos conflictos. El resultado es que la acción ambigua de esos actores desequilibra la balanza claramente hacia ese resultado, de modo que la sociedad intersocietal está actualmente fracasando de modo claro al construir una gobernanza eficaz y activa de los riesgos culturales. Tan sólo la multiculturalidad y la lucha contra la desglobalización encuentran un trabajo eficaz por parte de la gobernanza global.

La pieza clave de esto es la sociedad civil global. Si bien la mayor parte de actores permanecen al margen de muchas de las dimensiones de los riesgos culturales e identitarios, la sociedad civil global se construye a través de las confrontaciones en este campo, de modo que alimenta con fuerza el crecimiento de estos riesgos al mismo tiempo que los combate.

	<b>Acuerdos</b>	<b>Regímenes</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Bloques</b>	<b>Civil</b>	<b>Valor</b>
<b>Educación</b>	Parte	No	Si	Parte	Ambiguo	Parte
<b>Global/individual</b>	No	No	No	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo
<b>Irracional</b>	No	No	No	No	Ambiguo	Ambiguo
<b>Neotribalismo</b>	No	No	No	No	Ambiguo	Ambiguo
<b>Conectividad</b>	No	No	Ambiguo	Ambiguo	No	Ambiguo
<b>Intergeneracional</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Multiculturalidad</b>	No	No	Parte	Si	Parte	Si
<b>No Globalización</b>	No	No	No	Si	Si	Si
<b>Total</b>	0-7/1/0	0-8/0/0	1-5/1/1	2-3/1/2	1-2/1/4	2-1/1/4

Los riesgos económicos muestran un perfil más variado que los anteriores, lejos del claro alcance de la gobernanza en el caso de los riesgos ecológicos, pero de la incapacidad de manejar los riesgos culturales. Así, muchos de ellos están siendo abordados de modo directo, aun cuando quedan dos (la incultura financiera y la viabilidad del Estado de Bienestar) que no lo están siendo. Sin embargo, también es cierto que la gobernanza sólo ha alcanzado aproximaciones parciales al riesgo que suponen los precios y la inflación, y que tiene efectos ambiguos sobre numerosos otros (la competencia entre estados, los desequilibrios fiscales, los riesgos que surgen de la aplicación estricta del neoliberalismo y los países emergentes). Así pues, el campo intersocietal ha avanzado claramente en esta esfera pero su misma acción ha dado lugar o fortalecido algunos de los riesgos económicos, dejando otros de lado. La conclusión en este ámbito sería que, aunque ha progresado bastante, la gobernanza global económica aún tiene mucho trabajo por delante.

En cuanto a los actores principales en este campo, no existe un peso unilateral tan claro como en los grupos anteriores sino una polarización. Por un lado, la sociedad civil y los regímenes son bastante incapaces de manejar gran parte de estos riesgos, mientras que los acuerdos, las organizaciones y los bloques se reparten resultados más activos aunque también más ambiguos en muchos casos.

	Acuerdos	Regímenes	Organizaciones	Bloques	Civil	Valor
<b>Desigualdad</b>	Si	Ambiguo	Parte	Si	Parte	Si
<b>Competencia</b>	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo	No	Ambiguo
<b>Desequilibrio</b>	No	No	Ambiguo	Ambiguo	No	Ambiguo
<b>Trabajo</b>	Si	No	Si	Ambiguo	No	Si
<b>Infraestructura</b>	Si	Si	Parte	Si	Parte	Si
<b>Incultura</b>	No	No	No	No	No	No
<b>Neoliberalismo</b>	No	No	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo
<b>Emergentes</b>	No	Ambiguo	No	No	No	Ambiguo
<b>Inflación/deflación</b>	No	No	No	Parte	No	Parte
<b>Precios</b>	No	No	Parte	No	No	Parte
<b>Tipos economía</b>	Parte	Parte	Si	No	No	Si
<b>Regulación</b>	Ambiguo	Si	Parte	Si	Si	Si
<b>Liquidez</b>	Parte	No	No	Si	No	Si
<b>Estado Bienestar</b>	No	No	No	Ambiguo	Si	No
<b>Financiero</b>	No	No	Si	Parte	No	Si
<b>Total</b>	3-8/2/2	2-9/1/3	3-5/4/3	4-4/2/5	2-10/3/0	7-2/2/4

Los riesgos tecnológicos están siendo abordados en su mayoría por la sociedad intersocietal en sus distintas dimensiones. Aun cuando hay mucha ambigüedad en numerosos casos, los resultados siguen siendo positivos para la mitad de los riesgos científicos. Sólo obtienen resultados claramente ambiguos cuatro riesgos (la desinformación, la velocidad de la ciencia, la seguridad y la sociedad bajo nuevos preceptos) y otros dos quedan sin abordar (la propiedad intelectual y las tecnologías futuras). Sin embargo, lo que esto destaca es cierta miopía de la gobernanza global a la hora de abordar los riesgos tecnológicos: por un lado tiene resultados ambiguos con los dos procesos que son el sustento y origen de los riesgos tecnológicos, por otra falla a la hora de tratar de abordar la mitad de las consecuencias, en gran medida porque dependen de nuevos modelos sociales y tecnológicos sobre los que es difícil legislar en el presente porque aún no existen.

Casi todos los actores están activamente involucrados en los riesgos tecnológicos, aunque ninguno aborde todos ellos. La excepción serían los regímenes, que se encuentran mayoritariamente ausentes de la lucha contra los riesgos científicos, dejando la mayor parte del trabajo para los demás actores.



	<b>Acuerdos</b>	<b>Regímenes</b>	<b>Organizaciones</b>	<b>Bloques</b>	<b>Civil</b>	<b>Valor</b>
<b>Desinformación</b>	No	No	No	No	Ambiguo	Ambiguo
<b>Velocidad</b>	No	No	No	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo
<b>Robo de datos</b>	Ambiguo	Si	Si	Si	Parte	Si
<b>Tech. existentes</b>	Si	Parte	Si	Parte	Parte	Si
<b>Intelectual</b>	Parte	No	Parte	Parte	Ambiguo	Parte
<b>Ciberataques</b>	Si	Parte	Si	Si	Parte	Si
<b>Seguridad</b>	Ambiguo	No	No	No	No	Ambiguo
<b>Destrucción masiva</b>	Si	Si	Si	No	Si	Si
<b>Legislabilidad</b>	Parte	No	Si	Parte	Parte	Si
<b>Tech. futuras</b>	Ambiguo	No	Parte	Parte	Ambiguo	No
<b>Fallo sistemas</b>	No	No	No	No	Si	Si
<b>Nueva sociedad</b>	Ambiguo	No	No	Parte	Ambiguo	Ambiguo
<b>Total</b>	3-3/2/4	2-8/2/0	5-5/2/0	2-4/5/1	3-1/4/4	6-1/1/4

Finalmente, en el campo de los riesgos políticos, hay mucha ambigüedad pero, sin embargo, el resultado del cómputo de la gobernanza como conjunto arroja unos números positivos porque la ambigüedad de algunos actores queda contrarrestada por la acción de otros. Así, sólo resultan ambiguos el manejo del *status quo*, la tecnocracia y el desapego de lo público, y quedarían sin abordar los problemas de liderazgo. El resto de los riesgos, en distintos grados, están siendo abordados por los distintos actores de la arena de la gobernanza.

Hay que señalar que, en este último ámbito, se nota claramente el peso de las organizaciones intersociales. La ONU tiene una voz muy potente en muchas de estas cuestiones de modo que su presencia hace que las organizaciones se conviertan en el pivote central de la lucha contra los riesgos políticos. En el otro lado del espectro, los regímenes y los acuerdos resultan ser los más ineficaces a la hora de tratar con estas cuestiones.

	Acuerdos	Regímenes	Organizaciones	Bloques	Civil	Valor
<i>Status Quo</i>	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo	No	Ambiguo	Ambiguo
<b>Cortoplacismo</b>	No	No	Parte	Ambiguo	Parte	Parte
<b>Terrorismo</b>	Si	Si	Si	Si	Ambiguo	Si
<b>Aislamiento</b>	Ambiguo	Si	Si	Si	Parte	Si
<b>Diplomacia</b>	Si	Si	Si	Si	Si	Si
<b>Tipos Estado</b>	Parte	No	No	No	Parte	Parte
<b>Seguridad</b>	Ambiguo	No	Si	Parte	Parte	Parte
<b>Crimen</b>	Si	No	Si	Si	No	Si
<b>Tecnocracia</b>	No	Ambiguo	Ambiguo	Ambiguo	Parte	Ambiguo
<b>Liderazgo</b>	No	No	No	Ambiguo	Si	No
<b>Público</b>	No	No	Ambiguo	Ambiguo	No	Ambiguo
<b>Gobernanza</b>	Parte	Ambiguo	Si	Si	Parte	Si
<b>Luchas</b>	Ambiguo	Ambiguo	Parte	Parte	No	No
<b>Deslegitimación</b>	No	Parte	Si	Parte	Si	Si
<b>Total</b>	3-5/2/4	3-6/1/4	7-2/2/3	5-2/3/4	3-3/6/2	6-2/2/3

El resultado de toda la acción de la gobernanza global a la hora de abordar los distintos riesgos arroja una imagen poderosa: la sociedad global en su conjunto está concienciada y actuando sobre una enorme variedad de riesgos, tratando directamente más de la mitad. Sin embargo, aún quedan amplios sectores de riesgos sin abordar y otros muchos donde la acción de la gobernanza es ambigua.

Si bien los riesgos abordados plantean la discusión sobre cómo mejorar a la hora de lidiar con ellos eficazmente, los riesgos sin abordar y los ambiguos destacan que hay áreas ya globalizadas pero que aún no están abiertas a la acción intersocietal, o en las cuales la acción de la misma genera tantos problemas como puede solucionar. Construir los consensos a la hora de que el conjunto intersocietal identifique esos nuevos riesgos y las voluntades políticas requeridas para crear herramientas que sean capaces de abordarlos (incluso en perjuicio de los Estados u otros actores intersociales involucrados) es probablemente una de las tareas más complicadas e importantes que la gobernanza global tiene por delante y, en cierta medida, del éxito o el fracaso a la hora de lograrlo dependerá la viabilidad de esta como modelo de gestión de los asuntos mundiales en un mundo globalizado pero sin ningún tipo de gobierno planetario.

	Si	No	Parte	Ambiguo
<b>Ecológicos</b>	5	0	0	0
<b>Demográficos</b>	5	2	0	0
<b>Culturales</b>	2	1	1	4
<b>Económicos</b>	7	2	2	4
<b>Tecnológicos</b>	6	2	0	4
<b>Políticos</b>	6	3	2	2
<b>Total</b>	31	11	5	13

#### 4. Un Juego de Luces...

Por tanto, lo que tenemos hasta ahora es que emerge un campo intersocietal que no existía antes y que se va articulando sobre la marcha en base a una serie dispersa de elementos que abordan distintas problemáticas desde diferentes ángulos. El resultado es que surge una red descentralizada (aunque con actores más centrales que otros) que conecta esos distintos agentes a la hora de relacionarse y enfrentarse a los riesgos globales y que ha conseguido crear una voluntad de acción global en al menos la mitad de los riesgos que he contemplado en este trabajo. Desde luego, como punto de partida, la gobernanza parece resultar una estructura no óptima (la improvisación nunca da lugar al diseño más perfecto) pero si suficientemente adecuada como para ir lidiando con los riesgos globales a los que tiene que dar respuesta. Lo cual, desde luego, no es precisamente un logro pequeño.

Esta red descentralizada tiene además una virtud especialmente destacada, encontrarse por encima del Estado, ya que el marco de las instituciones de la gobernanza global puede proveer a los gobiernos de los incentivos y herramientas que les permitan alcanzar acuerdos que, de otro modo, hubiera sido prácticamente imposibles. Esto se debe a que permiten que los Estados sorteen en gran medida dos de los principales problemas que tienen a la hora de cooperar: el temor a que los otros países hagan trampas y la dificultad para coordinar sus acciones para asegurar un resultado de cooperación positivo<sup>895</sup>.

Además, esta estructura se articula sobre vínculos flexibles entre distintos agentes, contruidos en base a sus relaciones mutuas, sus objetivos, sus enemistades y sus potenciales puntos de encuentro. Es una estructura que favorece el desarrollo del *soft power*

<sup>895</sup> Keohane y Martin (1995: 45).

(lo cual siempre redundaría en una reducción de la violencia en el sistema porque el poder se ejerce por otros cauces) y, con este, la construcción de herramientas de rendimiento de cuentas que permitan crear confianza. Esto se debe a que, para poder cooperar a medio o largo plazo es imprescindible que se produzcan sucesiones de encuentros y trabajos a corto plazo, los cuales cimientan el desarrollo de las relaciones entre los distintos actores. Al hacerlo, se conocen más y tienen una mayor capacidad para analizar en qué medida pueden confiar en los otros y, al tener expectativas de ganancias mutuas si se mantiene la cooperación, esta confianza se puede solidificar en estructuras de relaciones de cooperación estables en el tiempo que permitan construir consensos en nuevas áreas de las que inicialmente se había pensado.

Esto se debe a que la confianza no es un atributo de la relación en cada uno de sus aspectos exclusivamente (no se suele producir confianza en los acuerdos comerciales pero desconfianza en los militares, por ejemplo, aunque ocasionalmente ocurra), sino que se da entre actores. Si una organización confía en un régimen, por ejemplo, verán cómo usar esa confianza para avanzar los objetivos de ambos y si a uno de los dos les interesa una cuestión que al otro no, es posible que use esa confianza para obtener el apoyo del otro o incluso hacerle que se interese por ese nuevo ámbito<sup>896</sup>.

Sobre esta red flexible se construye una estructura con diversos niveles de velocidad y agilidad. En el centro se encuentran las organizaciones intersocietales y los bloques regionales, que son lentas a la hora de actuar pero a cambio lo hacen con mayor fuerza e independencia; son las que dotan de consistencia al campo ya que son las que le otorgan las normas del juego, lo que es aceptable o no, y constituyen los espacios donde más a menudo se producen las interacciones (reuniones mutuas, encuentros, intercambio de información, etc.) permitiendo acumular confianza.

A su alrededor se articulan los modelos más ágiles y fluidos, desde los acuerdos a los regímenes, capaces de reaccionar de modo más rápido a los asuntos pero, normalmente, dentro de parámetros de acción limitados (bien por escasez de recursos e independencia propia, o bien porque sus campos de acción son muy específicos). Estos dotan a la estructura de la gobernanza de un espacio donde poder ir elaborando cambios y

---

<sup>896</sup> El origen de la Global Initiative Against Transnational Organized Crime va en esta línea, accedida el 19 de Diciembre de 2014: <http://www.globalinitiative.net/about/genesis-rationale/>

probándolos antes de introducirlos en las estructuras más sólidas<sup>897</sup>, generando consensos nuevos y probando medidas antes de extender su alcance; al mismo tiempo, permite tener mecanismos de acción rápida para aquellas situaciones que requieren de mayor inmediatez, aprovechando que sus procedimientos son menos burocráticos y su menor número de integrantes facilitan la agilidad a la hora de tomar decisiones; también permiten el encuentro de los actores en entornos más laxos y con menos normas predefinidas, de donde pueden salir posiciones novedosas al no encontrarse atados por la burocracia y la publicidad que suele acompañar a los debates en las organizaciones más sólidas.

Finalmente, están los actores unitarios, los Estados, los movimientos y las OGNs, que se mueven a la mayor velocidad de todos porque responden únicamente ante sí mismos. Aunque se encuentren interrelacionados con los demás profundamente y adquieran obligaciones y normas como parte de su participación en el interior de los otros actores (como las leyes de comercio prescritas por la OMC que se aceptan al entrar en la misma), siguen teniendo un gran margen de acción discrecional y rapidez de acción. Su capacidad varía mucho de un actor a otro (no es lo mismo Estados Unidos que Italia, China o Marruecos), lo cual da lugar a creación de muchas alianzas circunstanciales que, con el tiempo, en un entorno de cooperación pueden dar lugar a vínculos más estrechos y prolongados en el tiempo (como se da, por ejemplo, entre muchas de las OGNs que asisten al Foro Mundial). Además, suelen aportar una legitimidad que no tienen los otros actores, más distanciados de la sociedad (bien directamente, como en el caso de los Estados, por medio de elecciones; o bien indirectamente, como el caso de las OGNs, a través de sus seguidores), lo cual dota de un cemento de gran importancia a toda la construcción.

El resultado es que esta enorme red de acciones entrelazadas permite cambiar el marco de acción de los Estados<sup>898</sup>, obteniendo con ello resultados que no hubieran sido posibles si hubiera dependido únicamente de la acción de los distintos países. La gobernanza es el corolario necesario para que emerja un verdadero campo de la acción intersocietal que pueda dar respuesta a las necesidades que se le plantean. Al fin y al cabo,

---

<sup>897</sup> National Intelligence Council (2010: 20).

<sup>898</sup> Keohane y Martin (1995: 46).

la libertad global no se puede obtener a través de la ausencia de ningún mecanismo de regulación y coordinación, sino de la creación de un nuevo tipo de orden intersocietal<sup>899</sup>.

Además, la gobernanza en red es el medio óptimo de enfocar las situaciones donde existe una incertidumbre de cuáles son los problemas a los que se enfrenta el conjunto y cuáles son los medios más adecuados para afrontarlos. Esto se debe a que permite articular en su interior un debate entre todos los actores y, al hacerlo, comenzar a esclarecer las distintas visiones e intereses de los involucrados y buscar salidas originales que se pueden idear entre todos. Esto es especialmente importante en el caso de los riesgos globales, porque raramente los medios para abordarlos son claros y unívocos, y muchos de estos problemas se encuentran abiertos a debate sobre su existencia, la necesidad de acción, etc. (que, pese a la claridad de los datos, siga existiendo un debate en torno al impacto de la humanidad en el cambio climático es un buen ejemplo).

E, incluso en aquellos espacios donde la acción conjunta no ha surgido, la gobernanza global puede contribuir decididamente a aumentar la resiliencia del sistema de cara a hacer frente a los riesgos que no ha podido prevenir, minimizando su impacto<sup>900</sup>. La resiliencia depende en mucha mayor medida de la capacidad de regular un sistema que de la ausencia de regulación<sup>901</sup>, de modo que es necesario desarrollar las estructuras de la gobernanza de modo que puedan aumentar con ellas las resistencias de los distintos sistemas de cara al impacto de los riesgos y minimizar con ello la posibilidad de tragedias y *shocks* sociales.

## 5. ... que También Proyecta Sombras

Sin embargo, la gobernanza global aún plantea una serie de riesgos y dudas acerca de su viabilidad y su eficacia como modelo. Uno de los retos más difíciles que tiene por delante es conseguir organizar la multitud de agentes diferentes que actúan sobre cada asunto, sin recurrir a estructuras centralizadas<sup>902</sup>. Por su naturaleza en red, los participantes

---

<sup>899</sup> Lessig (2009: 35) entra en esto de lleno cuando lo aplica a la libertad en internet (inalcanzable por la inexistencia de un regulador estatal, sino que requiere un nuevo tipo de Estado para defenderla). El argumento en el campo más amplio de los riesgos globales y la gobernanza bien podría mantenerse muy en línea con las argumentaciones de Lessig y por ello resultan de interés.

<sup>900</sup> World Economic Forum (2013) trata la cuestión de la resiliencia.

<sup>901</sup> Castells (2001: 335).

<sup>902</sup> National Research Council (2010: 186) ilustra muy bien esta situación con el caso de la complicada gobernanza en torno a la ciberseguridad.

se mueven con independencia en base a sus propios intereses y objetivos, y sin un ente centralizado que los aglutine es fácil que las medidas se contradigan, se opongan o anulen, dificultando la resolución de conflictos; incluso, más allá, fomenta la aparición de bloques de grupos afines que podrían dañar la consolidación de un entorno intersocietal todavía muy frágil.

Esto se nota especialmente cuando surgen situaciones en las que los Estados violan los acuerdos y las normas que rigen las relaciones comunes (como la segunda invasión de Irak por parte de Estados Unidos, sin sanción favorable de la ONU, o la anexión de Crimea por parte de Rusia). Estas acciones unilaterales propias de los tiempos de las grandes potencias y los juegos de *realpolitik* dañan el tejido institucional que se ha ido creando y dificultan la aparición de consensos y nuevos elementos en ese tejido.

En este sentido, la debilidad actual de los tribunales intersociales es demasiado grande y complica la posibilidad de poner trabas a las acciones de los distintos actores. Esta limitación estriba en gran medida del hecho de que la pertenencia es voluntaria por parte de los diferentes actores, de modo que pueden no aceptar su mandato (como hace Estados Unidos con la Corte Penal Internacional) y pueden abandonarlo (el Partido Conservador británico, por ejemplo, ha amenazado con abandonar el Tribunal de Estrasburgo si gana las elecciones de 2015).

Esta debilidad de los tribunales es muy visible pero es extensible a gran parte de la construcción del campo intersocietal, donde la pertenencia en los distintos organismos sigue siendo voluntaria y, por tanto, permanece viable la amenaza de abandonarlos si deciden cosas que no resultan interesantes para cada actor concreto. Esto supone un problema serio para el conjunto de la gobernanza global y su capacidad para afrontar los retos que plantea el siglo XXI, en la medida en que muchos de esos retos requerirán tomar decisiones difíciles y es probable que, en muchas de estas, haya vencedores y perdedores. Si existe siempre la posibilidad de abandonar la mesa, lo que se consigue es que los perdedores o bien abandonen el juego (debilitando la estructura global) o impidan que se tomen esas medidas por miedo a su abandono (haciendo que la gobernanza sea ineficaz).

La proliferación de voces discordantes y fuertes (el cambio de política exterior rusa hacia una mayor confrontación o el crecimiento de movimientos populistas y aislacionistas por Europa) dificulta la aparición de consensos y la toma de decisiones en gran medida.

Esto se debe a un aumento del cortoplacismo global, que hace que los distintos actores prioricen los objetivos a corto plazo por encima de aquellos que requieren más tiempo. El vacío de poder resultante puede ser origen de inestabilidades geopolíticas y económicas durante muchos años y debilita la estructura de la gobernanza<sup>903</sup>. La capacidad de pensamiento a largo plazo es un requisito indispensable para construir una gobernanza global eficaz a la hora de combatir los riesgos globales; un pensamiento a largo plazo construido sobre confianza mutua y esfuerzos cooperativos<sup>904</sup>, aun cuando esas tres dimensiones encuentran problemas profundos.

La confianza global se ve debilitada cuando surgen los grandes escándalos (como el del espionaje de la NSA que debilita la confianza en el ciberespacio y su seguridad) o por los cambios en las formas de entender la política y la sociedad que se producen con el tiempo (como el creciente rechazo de las instituciones políticas tradicionales por parte de las nuevas generaciones<sup>905</sup>). La aparición de las voces discordantes y los países que defienden sus intereses cortoplacistas por encima de lo útil para el conjunto debilitan la capacidad de construir los consensos necesarios para que se puedan llevar adelante verdaderos esfuerzos de cooperación.

Esto se manifiesta de forma especialmente clara en una crisis de liderazgo que se ve agravada por lo difícil que resulta identificar y actuar sobre un global abstracto. La gobernanza plantea un reto importante de identidad, en la medida en que no se sabe con quién hay que hablar para cambiarla o modificarla<sup>906</sup>: ¿cambiar la ONU cambiaría la red global? ¿Quizás habría que influenciar el G-20 o el Gobierno de los Estados Unidos? La red no es un ente en sí mismo, sino que es el resultado del proceso de interacción entre actores; al mismo tiempo, por su existencia como infraestructura de esas relaciones previas, condiciona las acciones de los propios agentes en un flujo bidireccional donde la acción de cualquier participante en cualquier lugar podría generar efectos mariposa que tengan impactos inesperados en distintas partes de la red, pero donde a la vez los actores se encuentran constreñidos por las posibilidades que permite esa red a la hora de actuar. Es a la vez un hecho social y un proceso *bottom-up* más propio de la microsociología del poder.

---

<sup>903</sup> World Economic Forum (2014: 27).

<sup>904</sup> World Economic Forum (2014: 52).

<sup>905</sup> World Economic Forum (2014: 52).

<sup>906</sup> Lessig (2009: 500).



Esta existencia de la infraestructura de la red refleja un problema similar al que plantea el gobierno de los "mercados" (sobre todo financieros) o el de Internet. En todas esas dimensiones, la ausencia de personalidad (de "ente en si mismo") de esos entornos, a diferencia de los gobiernos e instituciones que en ellos se mueven, potencia una falta de control por parte de la sociedad civil y un importante déficit democrático. En consecuencia, adolecen de problemas de legitimidad que, en el caso de la gobernanza intersocietal, son fácilmente visibles cada vez que un partido político o movimiento social en un país organiza una manifestación contra la globalización, contra la inmigración, o cualquier otra influencia del exterior.

El recurso al aislacionismo, el abandono de la gobernanza y el campo intersocietal es la salida fácil de vender a la hora de retirarse de un espacio que no se sabe cómo construir ni cómo gobernar. Lo cual se debe, en parte importante, a que se trata de un entorno nuevo con nuevas reglas, diferentes a las conocidas anteriormente. Lo global requiere un nivel de estudio propio, ya que la analogía con lo local que se usa a menudo resulta enormemente ineficaz<sup>907</sup> a la hora de explicar procesos que van más allá de ese alcance limitado y donde las reglas son más laxas y los actores más difusos.

En ese entorno resulta cómodo y sencillo retroceder a los espacios conocidos de los Estados y, con ello, fortalecer un intergubernamentalismo que limite el alcance y la independencia de las distintas organizaciones. El crecimiento de este es muy visible en la Unión Europea, especialmente a partir del Tratado de Lisboa que consagra el poder de los grandes países<sup>908</sup>. Estos potencian la aparición de espacios donde el acuerdo es difícil de obtener y, por ello, crecen los riesgos que no pueden ser abordados de modo eficaz.

Un intergubernamentalismo que favorece la creación de elementos flexibles y ágiles (la segunda ola de regímenes intersociales, por ejemplo) que, sin embargo, carecen de independencia a la hora de actuar más allá de los intereses de esos Estados fundadores, por muy necesario que sea. Si se le une a esto la burocratización y compleja toma de decisiones en el interior de los actores más amplios (en el interior de los cuales los países siguen teniendo voces destacadas) se ve que a menudo las propias instituciones son creadas

---

<sup>907</sup> Corry (2006: 304).

<sup>908</sup> Petschen (2005).

con el germen del intergubernamentalismo como enfermedad crónica en su interior, contra el cual es muy difícil combatir.

Finalmente, este intergubernamentalismo se beneficia de un problema importante de transparencia que afecta al conjunto de la gobernanza global. La mayor parte de los actores que forman parte de ella no son democráticos ni rinden cuentas ante nadie, sus reuniones son a puerta cerrada y de ellas sólo se transmite aquello que los representantes luego quieren difundir en ruedas de prensa o en documentos *online*. Esto distancia a los ciudadanos de los actores que están decidiendo sobre sus vidas, aumentando los niveles de incertidumbre de los primeros y dotando con ello de un mayor poder a los segundos<sup>909</sup>, lo cual redundará en un aumento de la desigualdad social global.

Este déficit democrático y de legitimidad no se nota únicamente en la dificultad que tienen los ciudadanos a la hora de acceder a las instituciones intersociales o saber lo que pasa en ellas, o en el grado de responsabilidad que estas tienen ante la población<sup>910</sup>. En el interior de estas instituciones muchas veces se habla de falta de representatividad en la medida en que no tienen representantes todos los Estados que deberían (por ejemplo, el G-20 a menudo es criticado por dejar fuera a la mayor parte de países del mundo) o porque la representación que tienen es inadecuada (como en el caso del número de votos y asientos que cada país posee en el FMI, lejana de la distribución real del poder económico en la actualidad). Si a esto se le añade el blindaje que muchos de estos organismos tienen ante la acción de las ONGs y los movimientos sociales globales, el resultado es que el campo intersocietal sufre de un gran déficit democrático.

Esto se agrava al tener en cuenta que la mayor parte de los representantes electos que se sientan en esas instituciones no han sido elegidos por su plan global sino por unas elecciones estatales donde suelen importar más la política doméstica que la que se llevará a delante con el exterior. Hay alguna excepción, como la elección de Juncker como Presidente de la Comisión de manera relativamente "directa" a través del Parlamento Europeo y los partidos políticos europeos, pero aun así son casos poco frecuentes y a los que se les pueden asignar muchos matices. A mayores, muchos de los partidos se encuentran en crisis actualmente debido a la distancia entre ellos y los ciudadanos a los que

---

<sup>909</sup> Crozier (1974).

<sup>910</sup> Aart Scholte (2002: 9).

representan<sup>911</sup>, una distancia que se ha acrecentado enormemente con la crisis que ha llevado a exacerbar la desconfianza con la que se veían los partidos políticos tradicionales anteriormente<sup>912</sup> hasta verlos convertidos directamente en un problema a los ojos de los ciudadanos.

Lo cual se complica porque los políticos estatales siguen interesados en proyectar la imagen de que ellos tienen las soluciones a los problemas, como modo de captar votos; sin embargo, estos se encuentran más allá de su alcance en muchos casos al ser globales, de modo que al llegar al poder se encuentran con que tienen las manos más atadas de lo que creían y su capacidad real de acción es mucho menor. Esto lleva a un descontento entre sus electores, que ven como sus políticas reales son muy diferentes a las anunciadas, como ocurre en el caso de Hollande en Francia y parcialmente se ha visto con Syriza en Grecia tras su segunda victoria electoral en 2015, caracterizada por cierto descrédito y “despertar realista” de parte de sus votantes.

Pero esta disparidad entre mensaje y realidad tiene un reflejo en el campo intersocietal, ya que los problemas que entran en la agenda global vienen influenciados por las situaciones domésticas de los países que forman parte de cada organismo; estas situaciones limitan las posibilidades de acción que el campo intersocietal puede tomar<sup>913</sup> al tratar los líderes de conseguir réditos estatales de cara a poder vender su triunfo al volver a sus países. Lo cual lleva al desarrollo de los intereses estatales en el interior de los distintos órganos de la gobernanza global, incluso cuando estos suponen un detrimento a los intereses del conjunto. Así, no proliferan las soluciones adecuadas a los problemas, sino las soluciones "posibles y realistas", que justifica la insuficiencia de las medidas como "mejores que nada". Eso continua legitimando que los Estados usen el campo intersocietal como una arena de batalla donde defender más sus intereses que los del conjunto, limitando con ello una gobernanza real y efectiva.

El resultado de las debilidades de la gobernanza es que surge una "agenda del desgobierno mundial"<sup>914</sup> articulada en torno a tres categorías concretas de dificultades.

---

<sup>911</sup> Castells (2005: 1).

<sup>912</sup> Comisión Europea (2001).

<sup>913</sup> Alexandroff (2010: 10).

<sup>914</sup> Lamo de Espinosa (2010: 60).

La primera de estas tres es la cuestión de la soberanía y el derecho de no injerencia. Es el pilar central sobre el cual está construido el orden intersocietal actual, herencia de la Paz de Westphalia, y cada vez demuestra ser más ineficaz a la hora de organizar la acción colectiva porque supone una barrera demasiado fuerte. Problemas como la urbanización, las identidades de los ciudadanos, etc. son agravados precisamente porque caen dentro de las soberanías de cada uno de los Estados, lo cual dificulta la posibilidad de que la comunidad intersocietal en su conjunto pueda abordarlos eficazmente.

El cambio es inevitable, y supone un segundo eje de tensión en el interior de la gobernanza global que plantea oportunidades pero también retos difíciles de solucionar. Muchos de los riesgos a los que debe hacer frente la gobernanza son derivados de procesos globales, como la competencia por la hegemonía económica, y la única forma de abordarlos eficazmente dentro del marco actual supondría regresar a un *status quo* pasado que ya es inalcanzable<sup>915</sup>; por tanto, se requiere de la gobernanza global una capacidad de innovación y cambio capaz de hacer frente a la mutabilidad de su entorno, lo cual no siempre es fácil porque muchos de los elementos más rígidos de la gobernanza tienen serias dificultades a la hora de ponerse al día (la ONU es perfecto ejemplo de ello).

El tercer foco de la agenda del desgobierno surge de la dificultad de concienciar a los actores de una serie de riesgos que, aparentemente, vuelan bajo el radar. El cambio en el paradigma de las tecnologías de la seguridad y la redefinición de derechos que ello implica parece ajeno a la mayor parte de actores intersociales, que no ven problema alguno en que se llenen las ciudades de cámaras de vigilancia con programas de reconocimiento facial y la amenaza que ello puede suponer a derechos como el de la intimidad y el anonimato. Sólo grandes catástrofes ponen muchos de estos riesgos en la mesa de debate, como el riesgo que pueden suponer algunas tecnologías civiles, de nuevo en discusión tras la tragedia de Fukushima.

Estos tres problemas se nutren de las debilidades de la sociedad intersocietal y de la gobernanza como conjunto a la hora de abordarlos, arrojando una serie de dificultades sobre la mesa para los cuales la gobernanza tiene difícil solución actualmente.

E, incluso en los casos de aquellos riesgos que sí son abordados, a menudo lo que se produce es el trabajo más sobre los efectos que sobre las causas. Surgen así muchas

---

<sup>915</sup> Como dice Ortega y Gasset (1975) el pasado nunca se repite.

medidas parciales e incompletas, fruto de la decisión en el momento para responder a una necesidad que acaba de surgir, en lugar de a la planificación adecuada de lo que hubiera sido necesario con antelación.

## **6. Una Balanza Desequilibrada**

A simple vista, la gobernanza actual parece emitir muchas más sombras que luces: hay demasiados riesgos que no se cubren todavía y muchos están siendo cubiertos de maneras no del todo eficaces, el sistema plantea problemas de legitimidad y democracia así como otros retos internos que amenazan su supervivencia, etc. A cambio, las virtudes que ofrece son complicadas de manejar porque dependen de voluntades que no siempre se alinean y capacidades de cooperación y cesión de poder que los Estados no siempre quieren otorgar. El campo intersocietal en la actualidad, aunque emergente, sigue estando muy atado por los condicionantes que ha heredado de tiempos pasados.

Sin embargo, en el interior de ese desajuste entre luces y sombras existe un potencial para ir lentamente equilibrando la balanza. La gobernanza global es el corolario más reciente al proceso de emergencia del campo intersocietal, que es igualmente novedoso. Hay demasiadas incógnitas y dudas sobre su situación y es fácil ver los problemas a los que no es capaz de responder. Sin embargo, a esas cuestiones tampoco se les da respuesta desde los modelos anteriores de gestión de lo global, sino que a menudo muestran aún mayores defectos que el actual.

En cierta medida, si se usase el modelo de la teoría de Kuhn sobre la estructura de las revoluciones científicas<sup>916</sup>, podría decirse que la gobernanza supone un momento de política crítica después de que el anterior paradigma entrase en crisis al demostrarse ineficaz para responder a las necesidades del presente. El nuevo paradigma aún no es del todo visible, aún no ha llegado un Einstein o Newton político que pueda definirlo, pero lentamente va emergiendo de la interacción entre los distintos agentes que se encuentran en el campo.

Desde luego, está lejos de ser eficaz y dar respuesta a las necesidades que surgen en la actualidad de modo adecuado, pero tiene en su interior las herramientas necesarias para irse perfeccionando con el tiempo y mejorando su funcionamiento, siempre y cuando

---

<sup>916</sup> Kuhn (1971).

sea capaz de superar las tensiones inherentes en su interior y los lastres que el modelo anterior supone.

## **Capítulo 10: La Sala de Maternidad**

El mundo entero se encuentra en un punto de cambio entre lo que fue y lo que será. Nuevas epistemes sociales<sup>917</sup> están surgiendo como respuesta a un entorno que sufre un cambio acelerado en una infinidad de sus dimensiones: nuevas formas de interactuar mediadas por la tecnología, modificaciones en las instituciones y los sistemas políticos, los modelos económicos basados en la información y el conocimiento<sup>918</sup>, mecanismos originales de transparencia y rendimiento de cuentas, etc. Todo lo que hace un siglo parecía estable se encuentra ahora en pleno proceso de cambio acelerado mientras la sociedad se adentra en el mundo nuevo que está surgiendo en el siglo XXI.

No ha comenzado ayer ni que va a terminar mañana, como todo proceso social complejo está compuesto por una serie de elementos profundos que se encuentran en puntos de inestabilidad, generando cambios a lo largo de los años. Pero, sin duda, se está produciendo la emergencia de un nuevo mundo en multitud de facetas, de las cuales Castells destaca tres: la revolución de la tecnología de la información, la crisis económica del capitalismo y el estatismo y sus reestructuraciones subsiguientes, y el florecimiento de nuevos movimientos sociales y culturales<sup>919</sup>. Es una sensación que refleja toda la teoría sociológica más o menos contemporánea, en la que se suceden los nombres para la sociedad actual como opuestos a la pasada: la sociedad del riesgo, la sociedad de la información, la sociedad líquida, la sociedad postmoderna, la sociedad postmaterial...

Claramente, no solo está lejos el fin de la Historia<sup>920</sup>, sino que el presente entra de lleno en uno de esos momentos de cambio epistémicos en que la Historia pasa de una fase a la siguiente<sup>921</sup>. De un periodo caracterizado por una serie de estructuras y formas de interactuar, a otro que vendrá definido por construcciones novedosas y diferentes modos de acción. Cambian los campos y los *habitus*<sup>922</sup> y, con ellos, cambia la vida tal como se la conoce.

---

<sup>917</sup> Foucault (1985).

<sup>918</sup> Castells (1996).

<sup>919</sup> Castells (2001: 405).

<sup>920</sup> Fukuyama (2006a).

<sup>921</sup> Foucault (1985) ilustra varios de estos momentos a lo largo de la historia.

<sup>922</sup> Bourdieu (2008).

No es la primera vez que ocurre en la Historia y, sin duda, no será la última pero es la que nos ha tocado vivir.

Así pues, nos encontramos en la sala de maternidad, asistiendo al nacimiento de un mundo nuevo y diferente en el que nuestros hijos vivirán de lleno. Esta tesis se ha centrado en esa historia en una de sus facetas: el cambio en el modo de interacción entre los distintos actores en el interior del nuevo marco intersocietal, sus alteraciones, las estructuras y agentes que surgen en el interior y los riesgos globales a los que deben enfrentarse. Porque, sin duda, el mundo que va a nacer está inmensamente más globalizado que el que nos ha llevado hasta aquí, un entorno donde las barreras de la distancia y el tiempo continuarán menguando, a menos que se alcancen las estrellas y las distancias espacio-temporales se incrementen de nuevo.

Por tanto, es necesario echar un vistazo a los trazos observables hoy en día del mundo que se nos viene encima a paso acelerado, para estar preparados en la medida de lo posible ante los cambios que va a suponer a todos los niveles. Sin duda, toda labor de previsión del futuro se va a encontrar con infinidad de problemas porque es imposible predecir eficazmente el porvenir: el mundo cambia simplemente por el hecho de enunciar lo que se ha vislumbrado y hay demasiado espacio de incertidumbre, elementos desconocidos e inesperados que pueden torcer la Historia de modos completamente incalculables de antemano. Al fin y al cabo, mal drama sería si no hubiera giros inesperados en el guion.

Es por ello que este último capítulo se centra en lo que viene, asumiendo que el análisis hasta aquí ha sido correcto y que se mantendrán las inercias de los enormes procesos de cambio que he ido detallando. Y, allá donde sea posible, trataré de ofrecer alguna idea acerca de los modos en que se pueden fortalecer los resultados y suavizar los problemas de las transiciones de un modelo a otro.

## **1. Choques en el Campo Intersocietal**

La emergencia del nuevo campo es, probablemente, un proceso inevitable. Se ha ido produciendo desde el siglo XVIII y ha cobrado una enorme fuerza en el XX, espoleada por una globalización creciente y la mayor interdependencia entre actores a todos los niveles (actores políticos, económicos, sociales, mediáticos...). Ellos están convergiendo



en la nueva gobernanza global y, al hacerlo, espolean el desarrollo del espacio propio del campo intersocietal. Hoy en día hay muchos miles de empresas multiestatales (las cuales podrían suponer hasta el 70 % del comercio mundial<sup>923</sup>), hay centenares de ONGs y decenas de movimientos sociales globales, surgen partidos políticos que van más allá de una única frontera estatal (por ejemplo los partidos políticos europeos, o los partidos verdes), los *mass media* cada vez alcanzan más lejos y compiten con nuevos medios de información globalizados que se extienden por Internet, etc.

Sin embargo, que su emergencia sea un hecho no implica que exista una conciencia clara al respecto. Si bien es cierto que la gente está cobrando conciencia rápidamente acerca del impacto de la globalización en sus vidas, la prensa y los medios de comunicación siguen tratando en gran medida al campo interestatal como el espacio de acción de los Estados, reduciendo la visibilidad del campo como tal. Aunque se presta atención a lo que hacen muchos de los actores principales, otros quedan fuera de la imagen y el retrato se desdibuja. En este sentido, la labor que están llevando a cabo numerosas organizaciones (la ONU, el Banco Mundial, Eurostat...) a la hora de crear bases de datos globales están ayudando a la hora de crear conciencia de esa globalidad y, por tanto, de la emergencia del campo intersocietal<sup>924</sup>.

Existe, por tanto, una enorme cantidad de nuevos agentes que están entrando en el seno del campo, construyendo con sus actos una red de interacción novedosa que será clave en el mundo por venir. Por supuesto, esto ni de lejos implica la desaparición del Estado y, de hecho, su supervivencia y su fuerza es uno de los principales retos a los que se enfrenta la emergencia del campo intersocietal, ya que supone fronteras y limitaciones a la capacidad de acción intersocietal en sus diferentes dimensiones.

Es en los países donde se articula la mayor barrera para la construcción del nuevo orden intersocietal, un límite heredado de la Paz de Westphalia: la soberanía. Y es muy fácil ver que, incluso en el mundo globalizado actual, los Estados se muestran muy amigos de defender sus propias soberanías excluyentes, mostrándose hostiles ante cualquier alternativa (Estados Unidos, China, Rusia e India<sup>925</sup> son particularmente claros al respecto).

---

<sup>923</sup> Organización Mundial de Comercio, accedida el 23 de Diciembre de 2014: [http://www.gatt.org/trastat\\_e.html](http://www.gatt.org/trastat_e.html)

<sup>924</sup> Hadwen y Kaufmann (1967: 111).

<sup>925</sup> National Intelligence Council (2010: 12).

Incluso aquellos postmodernos que han ido avanzando hacia nuevas definiciones de soberanía incluyente y compartida (como los países de la Unión Europea) se encuentran con que existe en su interior una fuerte defensa de las barreras estatales al crecimiento de la acción común (el fortalecimiento del Consejo por encima de la Comisión, por ejemplo) y que sus sociedades a menudo defienden visiones excluyentes del otro que, sobre alas de populismo y xenofobia, buscan reconstruir las barreras para dejar "las cosas propias en las manos propias" y aislarse así del mundo alrededor de ellos.

A mayores, los Estados poderosos siguen teniendo una influencia central sobre las organizaciones y actores institucionalizados del orden intersocietal. Esto implica no sólo que tienen una voz clara y privilegios de todo orden durante su construcción (como refleja el Consejo de Seguridad de la ONU) sino que, en gran medida, esos organismos están articulados para defender esas ventajas, manteniendo así un *status quo* donde ellos son los que deciden. Cuando no es así y surgen instituciones con mayor independencia, las potencias se quedan al margen, dejando que sean los países de menor poder los que acepten auto-limitarse en el interior de esos organismos<sup>926</sup>: el rechazo de Estados Unidos a entrar en la Corte Penal Internacional es un buen ejemplo.

Permanecer al margen, sin embargo, debilita el tejido construido por el resto del conjunto intersocietal, facilitando la formación de un campo muy desigual, donde los distintos actores se mueven en geometrías variables no sólo en base a su poder, sino a los acuerdos contraídos, los vínculos con los demás y las responsabilidades que han aceptado.

Pero la soberanía estatal no es la única barrera que amenaza al campo intersocietal y condiciona los caminos por los que este se desarrolla, sino que hay otro gran problema al que debe hacer frente si quiere consolidarse: la amenaza que supone su escasa legitimación democrática. Aunque muchos de los actores que lo integren estén muy legitimados por los ciudadanos del mundo (el caso de las OGNGs y movimientos sociales globales es particularmente claro), el campo como tal adolece de una importante falta de legitimación directa que garantice no sólo que la gente lo entienda y acepte, sino que tenga la fuerza suficiente como para completar su independencia de los Estados.

---

<sup>926</sup> Es un modelo similar al descrito por Crozier (1974).

En este sentido, todavía se produce un importante contagio de la política estatal a la intersocietal. Teniendo en cuenta que el acceso de la ciudadanía al campo intersocietal es muy limitado, el resultado es que la forma de actuar globalmente de los países y otros actores normalmente depende de sus políticas internas porque son estas las que van a mantener a un gobierno en el poder pasadas las siguientes elecciones, o dotarlo de estabilidad en el caso de modelos no democráticos. Esta transferencia de intereses estatales a la agenda intersocietal supone muchos problemas para que la segunda funcione eficazmente, porque dificulta la toma de decisiones entre los intereses contrapuestos, a la vez que reduce la legitimación de las instituciones cuando estas no responden a los deseos de cada Estado en particular.

En este sentido, se produce la necesidad de una doble democratización intersocietal. Por un lado, habría que extender la democracia como modelo de gobierno en los distintos países. Esto se debe a que son sistemas no sólo más legítimos en la arena global, sino que están contruidos para funcionar de modo abierto: la defensa de las minorías, los juegos de negociación internos y pacíficos entre las distintas facciones y visiones, etc. todos ellos son valores que es necesario que existan en la arena estatal de cara a que se puedan traducir de igual modo a la intersocietal. Y es que, no en vano, se ha dicho que la Unión Europea funciona porque los Estados que la componen son exclusivamente democracias<sup>927</sup> y existe la teoría de que las democracias no hacen la guerra entre sí<sup>928</sup>.

Esto es de una importancia capital para el orden intersocietal ya que no sólo fortalecería su legitimidad una mayor democratización interna de los Estados que lo componen, sino que facilitaría la desaparición de conflictos entre visiones irreconciliables de las cosas y ayudaría a que los actores acepten la existencia de mecanismos válidos para conjugar distintas opiniones sobre el mundo, facilitando con ello las negociaciones globales.

Sin embargo, de igual modo que los Estados deben democratizarse (proceso complicado, sin duda, como ha mostrado la Primavera Árabe) la arena intersocietal debe hacerlo igualmente. En este sentido, un primer paso requiere que los representantes que acudan a las instituciones y organismos intersociales sean escogidos por sus planes

---

<sup>927</sup> VVAA (2010: 669).

<sup>928</sup> VVAA (2010: último capítulo).

globales y no estatales, algo que de momento no ocurre. El mejor ejemplo de este fracaso lo tenemos en las elecciones al Parlamento Europeo donde, pese a que técnicamente se presentan los partidos europeos con agendas europeas a unas únicas elecciones globales, la realidad es que la mayor parte de las veces las elecciones a la institución europea son luchadas por partidos estatales defendiendo visiones y problemas estatales y no su agenda global; aun cuando en las últimas elecciones, por primera vez se presentaron los partidos europeos como tales, los debates y discusiones siguieron siendo principalmente en la escala estatal, entre los partidos que representan a cada uno de los partidos europeos en el interior de los distintos países. Se produce así una preponderancia de lo local sobre lo global, en lugar de articularse un mecanismo realmente glocal<sup>929</sup> como sería necesario.

Y no sólo en los procesos de elección de representantes, sino en los procesos de decisión. Hoy por hoy, hay muchas instituciones donde los Estados tienen derecho de veto o que siguen procesos basados en el consenso (lo cual implica dar capacidad de veto a todos). Esto se justifica sobre la base de la soberanía estatal y la igualdad formal entre los países, así como la existencia de valores e intereses estratégicos, pero en realidad lo que hace en mayor medida es dificultar la toma de decisiones comunes y asegurar que se tiende hacia el máximo común denominador, en vez de ir hacia objetivos más ambiciosos que pudieran despertar más conflicto. Para solventar esto haría falta caminar hacia procesos democráticos basados en las mayorías (aunque sean mayorías amplias) en lugar de los vetos, y que los Estados acepten perder en ocasiones cuando el conjunto cree que algo es mejor. Lamentablemente, eso es cuando menos complicado.

Para hacerlo viable haría falta ensayar con diferentes modelos de reparto de votos en el interior de las instituciones, de modo que se reflejen adecuadamente las diferencias entre el peso de las distintas economías, ejércitos, demografía, etc. que tienen los países entre sí; de lo contrario, las instituciones no reflejarán el reparto real de poder en el mundo y tendrán problemas a la hora de funcionar, inmersas en continuas demandas de reforma, perdiendo con ello eficacia. Pero este reparto no debe hacerse tan desigual que unos pocos países puedan decidir por todos, ya que eso sólo generaría rechazo entre las minorías silenciadas y una retirada del interior de las instituciones del campo intersocietal. En este sentido, el reparto actual de votos en el Consejo Europeo (basado en la población de los

---

<sup>929</sup> Beck (1998b).

Estados) arroja unas disparidades demasiado grandes entre Alemania y Luxemburgo, por ejemplo, que dificultan la creación de sentimiento de grupo e implicación; aunque estas diferencias existían anteriormente en el Consejo, la cantidad de votos asignada a los países era mucho más pareja antes del Tratado de Lisboa y los que le precedieron.

Sin embargo, no sólo deben tener diferentes sistemas de reparto de votos que reflejen la realidad de los repartos de poder en el momento de su fundación, sino que deben incluir mecanismos que permitan revisarlos y adecuarlos a la realidad a medida que esta cambia. De no ser así, las instituciones se verían rápidamente transformadas en defensoras de un *status quo* perdido con el paso del tiempo y en sede de conflictos por la reforma, como es fácil observar en buena parte de las instituciones actuales (como la ONU y su Consejo de Seguridad).

Frente a toda esta dinámica intersocietal es preciso igualmente reformular el encaje del Estado en el conjunto de la globalidad. Los países son hoy por hoy los elementos centrales del campo intersocietal y es probable que lo sigan siendo durante bastante tiempo, en la medida en que se resisten a ceder poder a las redes globales y a construir mecanismos por encima de ellos donde no tengan la última palabra. Incluso, en cierto sentido, se puede observar una cierta re-estatalización de la política global, como se ve en el crecimiento del poder del Consejo en el interior de la Unión Europea y el ascenso en influencia de Alemania.

La emergencia del campo intersocietal y de la gobernanza global que lo articula puede, sin embargo, suponer una amenaza para la soberanía y la independencia estatales y plantea nuevos debates que deben solucionar, como la cuestión de la calidad de sus democracias<sup>930</sup>. Estos elementos no sólo cuestionan la política interna y el funcionamiento de cada país, sino que ponen en tela de juicio la manera en que los Estados se articulan en el interior de la red global de relaciones. Así, cuando Estados Unidos decidió inclinarse por el unilateralismo tras el 11-S no sólo se vio afectada su política, sino que también lo fue todo el conjunto institucional y organizativo del que formaba parte, en especial la ONU que fue ignorada cuando se negó a aprobar la guerra de Irak.

---

<sup>930</sup> Morata (2004: 31) ilustra bien el caso europeo.

De este modo, los Estados no pueden desconectarse de la red de la que forman parte por el hecho de desearlo, ya que las decisiones que toman reverberan por el tejido de la red y condicionan el desarrollo de esta por medio de reacciones y consecuencias que, a menudo, son difíciles de prever. Se producen efectos mariposa en el interior del campo intersocietal, en el origen de los cuales se sitúan a menudo las políticas estatales basadas en intereses exclusivos (a menudo excluyentes) que, sin embargo, afectan al conjunto por sus impactos globales.

El poder central de los Estados en el campo intersocietal también se beneficia de los problemas de coordinación que se dan en el interior de la gobernanza global. Así, se ha dicho que a menudo la cooperación en el orden intersocietal ha sido más la excepción que la norma<sup>931</sup> y eso se debe a que las relaciones en el interior de la red no son únicamente de colaboración sino también de competencia, conflicto, oposición, etc. Esto es algo que amplía el margen de acción de los Estados enormemente dentro del campo intersocietal, ya que la política de cada país puede ser consistente a lo largo de todos los aspectos de la gobernanza global al ser dirigida por actores concretos y centralizados<sup>932</sup> (los gobiernos). Esto permite que impulsen la misma agenda en todas las organizaciones y regímenes de los que forman parte, incluso cuando estos como instituciones puedan tener problemas a la hora de coordinar sus esfuerzos conjuntos.

Por lo tanto, si el actor central es el país y lo va a seguir siendo durante un tiempo, se debe comenzar a trabajar en su inserción global. Uno de los muchos motores de la Historia ha sido el relato continuado de la construcción de un aparato estatal cada vez más complejo y poderoso, desde las tribus de la antigüedad a los Imperios, los Reinos medievales y los absolutistas, hasta llegar a las democracias/partitocracias actuales y lo que venga después. La arena global puede y debe suponer un punto de cambio y metamorfosis estatal, pero no es probable que conlleve su desaparición, sino que le plantea retos que debe superar para ponerse al día y seguir dando respuesta a los deberes que le corresponden.

El Estado no es primerizo a la hora de enfrentarse a cambios y crisis como modo de responder a nuevas situaciones que se han ido creando, como la necesidad de crear impuestos y haciendas centralizadas para pagar ejércitos permanentes. Sus

---

<sup>931</sup> National Intelligence Council (2010: 18).

<sup>932</sup> Morata (2004: 38 y 45).

transformaciones a la hora de ajustarse a los cambios en el mundo son el núcleo de las alteraciones que se producen en la política y en la forma de hacerla<sup>933</sup>. La gobernanza supone así un cambio más en una larga lista de ellos, que modifica el modo en que los países interactúan con la realidad del campo intersocietal emergente. Sin duda, los Estados son reacios a estos cambios y completarlos son procesos muy dilatados en el tiempo, pero son modificaciones necesarias de cara a construir un campo eficaz donde los países puedan tener un funcionamiento útil de cara a solucionar las amenazas a las que se enfrenta el conjunto.

Por ello, los países son al mismo tiempo el principal limitador a la hora de que emerja un campo intersocietal independiente y la principal herramienta por la que puede existir. La pieza clave para ello, probablemente, estriba en que los procesos culturales globales implican cambios en los marcos de concepción e interpretación que tiene la gente y el Estado eventualmente tendrá que escoger entre adaptarse a esos cambios fruto de la interacción global de las culturas o enfrentarse a ellos: decidir si quiere entrar en el mundo global o encerrarse en su aislamiento.

El resultado de este proceso conflictivo y complicado es la emergencia del campo intersocietal como una realidad cada vez más innegable. Sin embargo, que vaya a haber un espacio de acción política global no determina cómo se va a construir ese espacio. La lucha entre los distintos actores e intereses es la que condiciona la manera de operar que tendrá, sus valores, reglas de juego y el peso específico de cada actor en su interior. Así que puede estar emergiendo, pero lo que está por ver es la forma final y específica que tendrá cuando se complete el proceso. ¿Será un espacio democrático? ¿Estará centrado en el Estado o habrá un creciente poder e independencia de los demás actores? ¿Conseguirá crear una red de relaciones eficaz, con su propio sistema de legitimidad independiente?

Todas estas preguntas, y muchas más sin duda, las irá resolviendo el tiempo como resultado de los conflictos que haya hoy y de las soluciones y compromisos que surjan de ellos mañana.

---

<sup>933</sup> Castells (2005: 3).

## 2. La Agenda del Gobierno y el Desgobierno

La existencia de riesgos globales es innegable. Hubo mucho debate y discusión sobre ellos, pero la realidad de los cambios en la ecología planetaria, el peligro de pandemias, las amenazas de crisis financieras, etc. han terminado por demostrar que el mundo es muy pequeño y lo que ocurre en un extremo puede afectar a todos después. Los riesgos globales son una realidad sistémica que ha sido construida en formas específicas por la percepción acerca del futuro.

La gobernanza global como conjunto se ha ido construyendo para dar respuesta a muchos de esos peligros del modo más eficaz posible, creando una red descentralizada de geometrías variables<sup>934</sup>, pero lo cierto es que no ha conseguido anularlos. En parte, esto se debe a que luchar contra ellos es una batalla perdida: al ser construidos en base a la percepción del presente sobre lo que podría salir mal en el futuro, siempre va a haber riesgos de un tipo u otro. Si no es el calentamiento global habrá que temer el hueco en la capa de ozono, si se soluciona el problema que supone la gripe se temerá otra enfermedad o el declive de la capacidad intelectual a medida que se extienden problemas como el Parkinson, y si se soluciona la posibilidad de crisis financieras el sistema económico se podrá desajustar por otro lado. Los riesgos, al ser probabilidades futuras, siempre existirán porque el futuro siempre encierra la posibilidad de que algo vaya mal.

Pero esto no quiere decir que se deba dejar de luchar contra esos riesgos, desde luego, solo es necesario ser consciente de que es una batalla que habrá que luchar eternamente, solucionando un problema de cada vez y enfrentándose a las posibles eventualidades que el cambio y el tiempo puedan arrojar. Hay que ir ampliando la agenda del gobierno y limitando la del desgobierno, como modo de construir sociedades más saludables, seguras y prósperas.

Sin embargo, los riesgos globales plantean dos cuestiones que dificultan esa batalla, reduciendo el éxito de los esfuerzos conjuntos. La primera es que muchos se encuentran sumidos en un profundo pozo de desconocimiento, bien sobre sus mecanismos, sobre cómo se van a manifestar o cuales son las herramientas para combatirlos; incluso, qué

---

<sup>934</sup> Goldin (2014).



consecuencias puede traer el actuar sobre ellos de un modo u otro. Al fin y al cabo, muchos de los riesgos globales están entrelazados entre sí, de modo que forman parte de procesos muy complejos e interrelacionados donde es muy fácil producir consecuencias inesperadas. Estas pueden ser naturales (por ejemplo, los cambios que habría en los patrones climáticos si, de algún modo, se enfría el planeta) o bien pueden ser consecuencia de las acciones y reacciones de los distintos actores (por ejemplo, si se lanza una guerra en un país para combatir el riesgo de terrorismo se genera a la vez un riesgo demográfico en forma de miles de refugiados, así como aumento de riesgos como la desigualdad económica o la inseguridad).

Y esto, en gran medida, es igual de inevitable que el hecho de que los riesgos van a existir siempre. El mundo es un ente muy complejo y amplio, donde las consecuencias no se pueden ensayar en laboratorios hasta ver cuál es la solución óptima, sino que sólo se puede intervenir y ver qué ocurre, tratando de paliar los problemas a medida que surgen y potenciar los éxitos. Prueba y error, ajustes en los planes, investigación... y, de nuevo, probar, hasta que lentamente se vaya teniendo éxito.

La segunda faceta que limita el éxito en la lucha contra los riesgos globales tiene una solución más real aunque, en gran medida, también más complicada. La razón principal por la que muchos de ellos no son controlados es porque resulta complicado construir la voluntad política para abordarlos. Se saben ya muchas de las cosas que hace falta conocer a la hora de enfrentarse con muchos de los riesgos<sup>935</sup>, pero no surge un acuerdo a la hora de actuar.

Por un lado esto se debe a que las teorías explicativas a menudo están en contraposición y se produce un conflicto honesto sobre cómo se considera que se debe solucionar un problema. El choque entre neoliberalismo y nekeynesianismo encajaría en este contexto, con ambas escuelas considerando que sus recetas son realmente mejores a la hora de sanear una economía y devolverla al crecimiento. Esto a menudo se fortalece porque los distintos actores tienen diferentes marcos interpretativos, culturas e identidades, lo cual puede darles pie a definir de modo diferente no solo las soluciones y las herramientas, sino incluso la esencia misma del problema.

---

<sup>935</sup> Gore (2006: minuto 1:22) lo ilustra para el caso de los riesgos ecológicos.

La diferencia de los puntos de partida se convierte en un punto clave a la hora de dificultar la aparición de voluntad política de acción conjunta, pero el principal escollo son los intereses particulares de cada actor. Todos los países pueden estar de acuerdo en que reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> a la atmósfera es beneficioso para el conjunto, pero ninguno querrá tener que subir los costes de su propia producción industrial o limitarla en cantidad. A menudo, los riesgos globales son estructuras donde los costes se distribuyen en un colectivo muy concreto (la industria, en el ejemplo anterior) mientras que los beneficios a menudo son muy difusos (el conjunto de la población mundial respirando mejor) o, incluso, pueden ser difíciles de identificar (que no se haya producido una crisis económica cuando hubiera ocurrido con otras políticas es prácticamente imposible de saber, debido a que los indicadores económicos que la señalan son fruto de la política económica adoptada, de modo que no se puede comparar). Esta disparidad entre costes y beneficios hace que sea muy fácil que se organicen las resistencias (quienes tienen que pagar son conscientes de ello y se movilizarán en contra) a la par que se dificulta la organización de los que se beneficiarían de ello, salvo que existan fuertes movimientos ideológicos al respecto.

En este sentido, y teniendo en cuenta que es una cuestión de voluntad y percepción, el papel de los movimientos sociales globales y las ONGs es vital, ya que pueden servir para tender los puentes que permitan la aparición de valores que puedan ser vistos como beneficios claros a identificar por la ciudadanía global y, por ello, facilitar la movilización al respecto. El movimiento ecologista, por ejemplo, ha sido particularmente exitoso a la hora de construir un discurso donde importa la calidad del aire aunque la gente no sea consciente de si respira ligeramente mejor o no; tras su estela han aparecido herramientas para medir la calidad de ese aire y, con ellas, evaluar los progresos.

Cabe destacar, sin embargo, la especial dificultad que entraña construir voluntades políticas conjuntas a la hora de hacer frente a los riesgos estratégicos, aquellos que los actores están dispuestos a correr a cambio de obtener algún beneficio. El debate en torno a la energía nuclear es claro en este sentido, ilustrando como la producción de electricidad propia por parte de un Estado puede ser un beneficio lo suficientemente elevado como para correr el riesgo que supone la posibilidad de fallos en las centrales o la dificultad a la hora de disponer de los residuos. Teniendo en cuenta que las decisiones estratégicas se toman en el interior de una compleja matriz que contempla los distintos actores del escenario

global y sus posibles estrategias (un juego tal y como lo describiría la teoría de juegos), el resultado es que resulta muy difícil construir voluntades conjuntas salvo que una opción se demuestre como demasiado cara en términos de relación coste/beneficio (coste si se produce el riesgo, beneficio mientras no ocurra). Los riesgos estratégicos suponen, así, un problema central a la hora de construir voluntades políticas comunes a la hora de actuar sobre los riesgos globales.

Para complicar esto más, hay que tener en cuenta que los costes y beneficios de combatir los riesgos se encuentran desigualmente repartidos por la sociedad. Si bien todo el mundo se beneficia de un aire más limpio, por ejemplo, sólo unos pocos (los empresarios) corren con los costes, lo cual facilita mucho organizar la resistencia y dificulta movilizar a los beneficiados. Lo cual se agrava al tener en cuenta que combatir riesgos puede no dar beneficios globales sino sólo para algunas clases (por ejemplo, reducir la desigualdad beneficia a los que menos tienen y perjudica a los que más) y, sin embargo, las mismas tienen distinta capacidad para condicionar el sistema. A esta desigualdad de poder y capacidad en el manejo global de los peligros se añade un componente especialmente peligroso en el caso de los riesgos estratégicos, porque a menudo los costes son globales mientras que los beneficios son particulares. Así, si un banco invierte demasiado y va bien, los beneficios son para sus socios e inversores, mientras que si va mal debe ser rescatado con dinero público y, por ello, los costes son comunes. Con unas reglas así, donde el poder de manejo de las incertidumbres<sup>936</sup> y los riesgos está concentrado y donde los beneficios se pueden hacer propios y comunalizar los costes, hay demasiados colectivos interesados en jugar con esos riesgos para maximizar su posición y poderío.

Y, relacionado con la cuestión de la voluntad, existe el problema que supone tratar de evitar o limitar los *free-riders*. En un mundo donde las instituciones globales tienen poca capacidad de coerción sobre los Estados, es muy fácil que algunos decidan no combatir contra riesgos específicos para ahorrarse los costes y, sin embargo, disfruten de los beneficios que tiene el hecho de que otros sí estén luchando. El caso del cambio climático es particularmente claro, ya que carece de instituciones que velen por la lucha contra el mismo (el éxito más avanzado es el Protocolo de Kyoto y necesita una profunda puesta al

---

<sup>936</sup> Crozier (1974).

día) y es muy fácil beneficiarse de los cambios medioambientales dejando que sean otros los que reduzcan emisiones o adopten energías limpias.

Con todo ello, hay que reconocer que se está produciendo un cierto avance en el modo en que la sociedad global se enfrenta a los riesgos globales. Hace un siglo ni siquiera se contemplaba su existencia y, tras muchos conflictos, hoy en día nadie niega que están aquí y han venido para quedarse. Existe debate sobre cuáles son, su gravedad o cómo enfrentarse a ellos, pero su existencia ya no se cuestiona.

Y, en respuesta a esa constatación, hay avances sólidos en el combate contra los mismos, con medidas que antes hubieran sido impensables. El reciente éxito de la ONU a la hora de crear y que entre en vigor una convención que regule el comercio armamentístico mundial, pese a los intereses opuestos de muchos actores, es un ejemplo claro, aun cuando falta que la ratifiquen países clave en la producción de armamento.

### **3. (Re)Construyendo Nuevos Actores**

La cuestión de cómo se debe construir y modernizar a los actores de la arena global es central debido a que ellos son los que, con sus interacciones, crean la red de la gobernanza, responden a los riesgos y, en última instancia, permiten la aparición de un campo intersocietal con una serie específica de características. Al no haber una estructura superior y centralizada, el campo y la gobernanza se construyen de abajo a arriba por las acciones de los actores, de modo que hay que ver qué tipos de agentes existen, qué déficits y virtudes tienen, de cara a ver qué gobernanza se está elaborando.

La clave del buen funcionamiento de las instituciones es la reciprocidad<sup>937</sup> de modo que su éxito se construye sobre dos pilares centrales: la capacidad de tejer vínculos y la habilidad para sacarle partido a esos lazos y avanzar en las agendas. Por tanto, de un lado la reciprocidad fomenta el crecimiento de la interdependencia porque, a más se colabore, más bases se ponen para crear confianza y, con ello, buscar nuevos elementos en los que cooperar en ámbitos todavía no tratados. Al ampliarse el espacio de cooperación se puede proceder a una mayor especialización, coordinando instituciones de modo que unos se

---

<sup>937</sup> Keohane y Martin (1995: 46).

encarguen de unas tareas y los otros de las demás, lo cual lleva al crecimiento de la interdependencia porque ninguno se está encargando de todas a la vez.

Ese es el modo en el que avanza la gobernanza global, tendiendo puentes entre organismos que permitan tejer relaciones provechosas para ambos, cada uno en persecución de sus propios objetivos. Si se sabe manejar esos vínculos, se puede avanzar de modo mucho más rápido y exitoso en el camino hacia la consecución de las metas perseguidas, de modo que se vuelve principal el uso del *soft power* como capacidad de condicionar redes de contactos, conjuntos institucionales, marcos de interpretación y voluntad, así como redes de acuerdos y legalidades.

El mundo ya está actuando en consecuencia y el ascenso del poder blando está produciéndose a la vez que se da un claro declinar del duro: cada vez es más complicado legitimar el uso de ejércitos, las sociedades civiles ven peor las bajas propias, el equipo es más caro, etc. De modo que, incluso el *hard power* está ablandándose parcialmente, buscando medidas como la presión económica o los embargos (la respuesta que Europa y Estados Unidos han tomado frente a la entrada de Rusia en Ucrania, por ejemplo). El resultado es que, desde la Segunda Guerra Mundial, no se ha producido ninguna guerra mayor entre las grandes potencias, que han usado su poder duro únicamente en terceros países: bien durante la Guerra Fría con la invasión de la URSS a Afganistán o la de Estados Unidos a Vietnam, o bien después, con los conflictos en Ucrania, África, Oriente Medio, los Balcanes, etc.

Con esto no quiero decir que el conjunto de actores actual esté llevando a un mundo más pacífico. La fuerza física sigue siendo una herramienta de acción intersocietal importante y lo seguirá siendo durante bastante tiempo. La Guerra de Afganistán, Irak, Siria, Ucrania o Libia son buenos ejemplos de conflictos militares en el siglo XXI. Lo que cambia es el tipo de batallas que se luchan, pasándose de guerras totales entre las potencias que luchan por la hegemonía, a nuevos choques asimétricos<sup>938</sup> que enfrentan a los poderes con países inestables o grupos terroristas. Y lo hacen en campos de batalla tecnológicamente mediados donde nuevas invenciones están cambiando la forma de luchar: el uso de drones, el desarrollo de robots de combate, el espionaje cibernético... Todos ellos se unen a los cambios en el tipo de guerra para desarrollar nuevos modelos de

---

<sup>938</sup> Verstrynge Rojas (2007).

conflicto donde a menudo importa más la información (dónde atacar con el dron o cómo programar el virus que va a afectar a los sistemas enemigos) que el número de misiles disparados o los efectivos desplegados. Lo cual, sin embargo, no quita que los cambios tecnológicos todavía no han eliminado la necesidad de munición y soldados, como demuestran los actuales debates en torno a la necesidad de desplegar soldados en Oriente Medio para combatir contra el Estado Islámico.

Todas estas cuestiones se unen para exigir la necesidad de cambios profundos en las instituciones que han llevado el peso de esta primera parte de la gobernanza global. El principal de los cuales debe ser que las distintas instituciones deben aprender a trabajar en red de modo activo como único medio de equilibrar a los Estados. Demasiado a menudo, los actores no están habituados a buscar alianzas con otros, o a usar esos apoyos como modo de incrementar su independencia y contrarrestar la influencia de los países en su interior.

Los acuerdos intersociales son, probablemente, necesarios, pero los modelos de negociación deberían ir evolucionando de modelos bidireccionales a multidireccionales y, especialmente, acuerdos forjados en el interior de amplios consensos que se integren en el marco de las instituciones más grandes del campo. Demasiado a menudo, se usan como modo de forzar negociaciones al margen de las instituciones entre dos actores concretos, lo cual resulta en un perjuicio del conjunto del campo y de la red.

Además, dado que los únicos guardianes que tienen los acuerdos actualmente son los propios Estados involucrados, hace falta que se empiece a considerar los acuerdos intersociales como parte de la legislación intersocietal y, por tanto, a estar sujetos por el arbitraje de los tribunales globales. Esto les dotaría de una fuerza mayor a la hora de asegurarse el cumplimiento y los convertiría en herramientas mejor encajadas en el conjunto del sistema, por cuanto tendrían que cumplir también con el resto de normas aprobadas por los países involucrados o, sino, no deberían ser aceptados por los tribunales y, por tanto, no tendrían efecto.

Los regímenes se enfrentan a un reto contrapuesto: por un lado, tienen que conseguir mantener y potenciar su rapidez de acción y su flexibilidad; por otro, deben

aprender a construir mecanismos de toma de decisiones más democráticos y transparentes que logren aumentar su eficacia e independencia. Debido a la enorme fuerza que tienen los Estados que los componen, ambos objetivos necesariamente pasan por lograr minimizar la influencia de cada país concreto en su interior a la par que se trata de construir formas de trabajar juntos de modo rápido y ágil.

Teniendo en cuenta que hay dos grandes tipos de regímenes, los más amplios deben guiar y trabajar en la construcción de marcos de interpretación comunes, nuevas medidas y cambios en el sistema; además, deben potenciar el intercambio de información y contactos en su interior, fomentando con ello el crecimiento de la confianza entre los actores que los componen y permitiendo un acercamiento de posturas allá donde haya diferencias.

Por otro lado, los regímenes más concretos y técnicos deben reforzarse en su independencia de los Estados que los forman y centrarse en conseguir el objetivo para el que fueron creados, independientemente de beneficiar a unos u otros miembros. Deben regular y administrar sus problemas de modo eficaz, convirtiéndose en una especie de burocracia intersocietal imparcial, capaz de avanzar en su misión y reunir los recursos necesarios para ello.

Estos dos enfoques, combinados con el conjunto de la red global de la gobernanza, deberían permitir que los regímenes tomen la posición de vanguardia/exploración y, a la vez, la de consolidación de aquellos aspectos menos políticos de la gobernanza. Teniendo en cuenta que son algunos de los organismos más flexibles del orden global, el resultado es que la exploración puede beneficiarse de cambiar y mutar buscando configuraciones más novedosas, mientras que la administración concreta se beneficia de una mayor capacidad de respuesta ante los problemas concretos que le atañen.

Pero, precisamente por el alcance limitado de los regímenes, es necesario que ellos (más incluso que el resto de actores) comiencen a trabajar en red, de modo que la administración de un riesgo en un lugar esté coordinada con el manejo de ese mismo peligro en otro, puedan aprender de las experiencias de los demás y afectar de modo eficaz al engranaje de la maquinaria que deben controlar. Todo ello, probablemente, inserto en una red global mayor donde instituciones más globales y sólidas les darían las grandes pautas y las herramientas de encaje en programas globales. Para ilustrar esto, un ejemplo:

el régimen que administra el uso del Rhin debería aprender de (y enseñar a) otros que hagan lo mismo en el exterior, como los que administren otros ríos que cubran varios países; pero, a la vez, todos deberían coordinarse en un marco mayor que sea una institución capaz de poner normativas para el uso global de los ríos atendiendo no sólo a la navegación, sino a elementos como la contaminación de las aguas que estarían manejados por otro tipo de regímenes, coordinados a su vez.

En cierta medida, se construiría así una estructura federalizada de regímenes, con regímenes flexibles y laxos en la parte alta (el G-20, por ejemplo) a la misma altura que las grandes organizaciones intersociales, y, de ahí hacia abajo, redes complejas de regímenes que vayan sectorizando la administración global de riesgos hasta llegar a los más concretos que los administren en territorios y espacios específicos. Estas relaciones no tienen por qué estar constituidas en entes concretos, sino que el sistema en red puede facilitar esa coordinación si existe una comunicación constante, anulándose así la jerarquía y las diferencias de poder entre regímenes.

Siendo, como son, sólidas, el principal reto que enfrentan las organizaciones intersociales es mantenerse al día con los cambios en el mundo. Y deben hacerlo sin, al mismo tiempo, perder todos los elementos de solidez que les permiten convertirse en la estructura que sustenta el orden intersocietal, regulando la forma en que se pueden y deben realizar los intercambios y garantizando el cumplimiento de la creciente legislación intersocietal.

La clave de las organizaciones es que deben evolucionar más allá, de ser los lugares donde los países defienden sus intereses a convertirse en verdaderos foros políticos sobre las cuestiones que atañen a la colectividad de los habitantes del planeta. Esto requiere una mayor apertura a la sociedad civil global, una mayor democratización y transparencia, así como una mayor independencia a la hora de defender los intereses del conjunto por encima de los deseos estatales. Es en su cualidad de foros de debate político, de construcción de legislaciones y normativas vinculantes y de amplio alcance y como espacios de interacción permanente cómo las organizaciones pueden ocupar el lugar central que les corresponde en el espacio de la gobernanza global.



Igualmente, es primordial potenciar las instituciones más inclusivas, donde estén representados el mayor número de Estados posibles, en lugar de aquellas que tienen sólo unos pocos miembros<sup>939</sup>. Son las que mayor capacidad tienen a la hora de abordar los riesgos globales que conciernen a todos y las que más hacen de cara a una emergencia completa de un campo intersocietal independiente gracias a que la gran cantidad de miembros les da cierta independencia con respecto a los intereses de cada uno de ellos en concreto. Es cierto que son organismos difíciles de crear porque requieren visiones compartidas por muchos actores y una voluntad política muy amplia, pero el reto que supone su creación se compensa con los beneficios globales que puede reportar su entrada en funcionamiento. De lo contrario, si no se potencian estas organizaciones, la pérdida de representatividad de los organismos centrales de la gobernanza global llevará a un aumento de los desacuerdos y la dificultad a la hora de tomar acciones conjuntas, lo cual reducirá la eficacia de la red y llevará a protestas de amplios sectores de la comunidad intersocietal, que podrían retraerse aún más en consecuencia.

A mayores, las organizaciones deberán aumentar su poder y capacidad de acción global si quieren profundizar en la lucha contra los riesgos globales y contribuir más a una gobernanza eficaz. El camino para esto no es únicamente la cesión de soberanías como en los bloques regionales, aunque es un buen modo<sup>940</sup>, sino que a corto plazo les puede bastar con incrementar sus presupuestos, su personal y equipo propio, para aumentar con ello su independencia a la hora de encarar sus misiones.

La reforma de la ONU es, sin lugar a dudas, una cuestión insoslayable. Cada vez más, se ha ido convirtiendo en el centro de la gobernanza global y es con la que se tejen la red más tupida de relaciones desde los distintos actores. Sin embargo, los problemas que tiene a la hora de defender los intereses comunes son grandes, en la medida en que las decisiones están supeditadas, en la mayor parte de los casos, al poder del veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Además, en una organización con un crecimiento tan exponencial de miembros desde su fundación, el Consejo de Seguridad se ha quedado pequeño como lugar de representación de la diversidad política y cultural del

---

<sup>939</sup> VVAA (2010: 666).

<sup>940</sup> Fukuyama (2006a: 11).

mundo, y sólo los intereses y la competencia intersocietal sirven como justificación de que se fracase una y otra vez en su reforma.

La extensión del modelo de bloque regional por el mundo es una realidad cada vez más palpable. En la medida en que este es un mundo donde los procesos globales son cada vez más inabarcables para los Estados concretos, es necesario que estos busquen vínculos cada vez más permanentes en bloques mayores que les den cierta capacidad de manejo de esos riesgos y la potencia para actuar a esa escala. Es un proceso complejo pero sobre el cual se ven ligeros avances, como el nuevo modelo de unión económica que ultima Rusia (la Unión Euroasiática) o los diversos y complejos sistemas regionales que existen en América Latina.

Sin embargo, que los bloques regionales se estén extendiendo como modo de hacer frente a los riesgos globales y construir conjuntos de voluntades comunes no quita que se enfrentan a serios peligros, la mayor parte de ellos desde su interior. La capacidad de generar voluntad política, por ejemplo, requiere de muchos esfuerzos y sacrificios y que los países entiendan que en ocasiones deben perder para poder ganar en otras; sin embargo, esta lección no suele ser fácil de aceptar ni de vender por parte de los gobiernos, lo cual lleva a choques en el interior de las instituciones comunes que pueden acarrear la parálisis de las mismas (la Crisis de la Silla Vacía es el mejor ejemplo).

Igualmente, la falta de acuerdos y recursos pueden suponer que los bloques regionales sean muy débiles, incapaces de progresar en procesos de integración reales. El ejemplo más claro es el de la Unión Africana, que encuentra enormes problemas a la hora de avanzar cada paso, incluso viendo como muchos de sus proyectos se pierden: el reciente fracaso en la creación de la Fuerza Africana de Reserva es un caso claro.

La voluntad política debe, además, conseguir la importante tarea de aglutinar a los actores en torno a las instituciones comunes, en lugar de colocarlas en torno a los Estados. Los desequilibrios de poder entre el Consejo Europeo y la Comisión ilustran lo difícil que es equilibrar los intereses de las partes con los del conjunto, y el ascenso de los movimientos populistas y euroescépticos señalan que el problema no es sólo de los Estados sino de partes importantes de la sociedad civil que se ha sentido abandonada o traicionada por las instituciones comunes puestas al servicio de unos países concretos (la percepción

del abuso de la *troika* en la gestión de la actual crisis económica, como efecto de la presión directa de Alemania, es clara).

El resultado es que el principio de subsidiariedad debe reforzarse enormemente, como un nuevo modelo que construya una nueva ordenación del territorio. Esto les dotaría de una mayor fuerza de acción de las instituciones comunes sin perder la diversidad y el respeto a las diferencias internas y, con ello, una mayor capacidad de intervención global para hacer frente a los riesgos que atenazan a sus poblaciones.

Finalmente, por mucho que el modelo de integración regional esté avanzando y se esté profundizando, no se debe olvidar que los bloques regionales bien pueden desaparecer. La Unión Soviética podría considerarse un proto-bloque regional (un conjunto de Estados integrados en estructuras comunes) y su poderío no pudo evitar que las fuerzas independentistas y nacionalistas internas la llevaran a la disolución sobre las alas de su declive económico<sup>941</sup>. Teniendo en cuenta que el Tratado de Lisboa añadió por primera vez la posibilidad de que los Estados europeos abandonen la Unión y el crecimiento de voces que claman por hacerlo (siendo la de Cameron la más directa respecto a plantear ese referéndum en su país), no resulta descabellado pensar que eso podría ocurrir en la Unión Europea y su reducción en tamaño implicar un declive del modelo de integración regional a escala global.

El último actor, la sociedad civil global, va probablemente a seguir creciendo en tamaño e influencia a medida que los medios de comunicación globales (especialmente Internet) sigan forjando puentes entre las sociedades civiles estatales, llevando ideas y personas de un lado a otro de la red. El aumento del nivel adquisitivo y educativo de buena parte de la sociedad mundial (en el Primer Mundo y el mundo en vías de desarrollo especialmente) alimenta el ascenso de esta sociedad civil global en la medida en que la gente tiene nuevas herramientas para pensar y actuar globalmente.

Este crecimiento, sin embargo, trae pareja la amenaza que ella implica. Es el agente del cambio y, aunque muchos de esos cambios son para mejor, en su interior también anidan muchas alteraciones peligrosas para el tejido de la red global. Los movimientos aislacionistas, nacionalistas y populistas que buscan un abandono de la globalización son

---

<sup>941</sup> Castells (2001).

un riesgo para la red de gobernanza; y los movimientos y OGNs excluyentes, desde fanáticos religiosos a grupos de supremacía de una raza o cultura, lo son igualmente, en la medida en que dificultan la capacidad de la sociedad global para buscar y crear acuerdos sobre la base (necesaria) de la aceptación de la diversidad.

Si su crecimiento continua, y todo parece indicar que lo hará, emergerá lentamente la concepción de que son ciudadanos de algo común entre todos, de modo que las distancias ideológicas se reducirán. Afirmar que son ciudadanos del mundo dejará de ser una rareza en la medida en que continúe el aprendizaje del impacto que tienen las decisiones en otros lados del mundo sobre las vidas cotidianas<sup>942</sup>. Se construye un puente que, si bien no implica dejar obsoleto al Estado, sí conlleva crear vínculos que van más allá de sus fronteras y límites y, en muchos sentidos, buscar las soluciones más allá de sus instituciones locales. El Estado no está muerto, pero el cambio en la sociedad civil va a implicar cambios muy profundos en los países, en sus formas de interactuar y las posibilidades que brindan, así como en la red de alianzas que pueden y deben tejer.

Sin embargo, la sociedad civil global todavía debe hacer frente al reto que supone la barrera de acceso a las instituciones de la gobernanza global. Demasiadas siguen teniendo las puertas cerradas a la participación de las OGNs y aquellas que permiten su entrada les dan un *status* secundario con respecto a los Estados. Esta barrera al acceso y a la capacidad de decisión deslegitima a la gobernanza global y rompe algunos de los puentes que esta debería tender con la sociedad civil global y la fuente de legitimidad que puede suponer. La sociedad civil deberá conseguir abrir esas puertas, o aprender a rodearlas, si quiere tener un impacto real en el modo en que se definen los riesgos globales y en el modo en que se actúa sobre ellos.

Además, debe aumentar su capacidad de acción real en la lucha contra los riesgos. Debido a sus recursos limitados, el margen de acción que tiene sobre los riesgos globales es más como paliativo que realmente como actor sobre el origen y fuente del peligro. Así, aunque puedan iniciarse campañas de vacunación en África, no cuenta con los medios para instituir modelos sanitarios que puedan afectar a los problemas de la población de modo eficaz y permanente. Estos recursos se encuentran disponibles, en ocasiones, en otros de los actores globales, de modo que es necesario que la sociedad civil global consiga

---

<sup>942</sup> Lessig (2009: 514).

influenciarlos para conseguir que sean dirigidos a proyectos prioritarios, donde organizaciones intersociales y sociedad civil puedan ir de la mano.

Hay que señalar, además, que la sociedad civil como actor se enfrenta también a un problema de polarización, fruto de su juventud. Así, la percepción de la existencia de una sociedad civil global sigue estando fuertemente asentada en ciertos tipos de ciudadanos (con mayor nivel de formación, capacidad de acción global, margen de acción política e interconexiones mundiales) y, por tanto, en ciertos países; en muchos otros, la sociedad civil puede encontrarse en problemas dentro de su propio Estado que la reprime, o simplemente puede no haber dado el paso de concienciación necesario a la escala suficiente para alcanzar una percepción de su papel global.

Finalmente, el modelo de regímenes que están creando las empresas debe madurar. La auto-regulación es un principio interesante, pero los ataques a este tipo de iniciativas por su falta de eficacia<sup>943</sup> surge, en gran medida, del hecho de que la adhesión es voluntaria y carecen de entidad propia para regular y coordinar por si mismos de modo efectivo. Deben evolucionar como mínimo a modelos laxos pero permanentes (como el G-20) si han de convertirse en herramientas útiles para crear una gobernanza global efectiva que pueda combatir los riesgos a los que nos enfrentamos.

En consecuencia de todo esto, la pieza fundamental que hay que obtener de modo que se puedan construir actores globales lo más eficaces posible es una voluntad común, fruto de la interacción entre todos los agentes involucrados. Y la única forma de construirla pasa por ampliar el campo intersocietal no sólo en su estructura y función, sino transformándolo en un verdadero espacio de debate político global sobre el futuro que se desea. Las organizaciones intersociales y los regímenes son los tradicionales abanderados de la discusión política global, pero es necesario que se extienda fuera de este marco al resto de actores e incluso a las sociedades civiles estatales. Es necesario que lo global entre dentro de todos los niveles de las sociedades, de modo que se pueda construir un engarce verdaderamente global que permita combinar las dos aproximaciones y crear acuerdos y voluntades que doten de mayor capacidad de acción a los actores de la red intersocietal.

---

<sup>943</sup> Adobor y McMullen (2013: 12).

Solo mediante un debate serio y profundo sobre los valores compartidos y aquellos en los que se discrepa, sobre lo que se quiere que sea el futuro y lo que hay que evitar, se podrá modificar los organismos y conseguir que encajen mejor unos con otros hasta formar una maquinaria poderosa que permita abordar los riesgos globales que afectan a todos.

Junto a la voluntad, es necesario romper la contradicción entre inclusividad y efectividad. Así, en todos los organismos, a mayor número de miembros tienen, más difícil es que funcionen con efectividad porque hay que alcanzar acuerdos más complejos y con más variables, lo cual lleva más problemas y más tiempo. Pero, a cambio, los actores son más legítimos cuanto más inclusivos son, dando voz a la mayor cantidad de piezas posibles, de modo que la eficacia acaba reñida con la legitimidad. Se podría trazar la analogía entre el Gobierno (pocos participantes pero efectivo) y el Congreso (muchos miembros, menos efectivo pero más legítimo por la elección directa), pero en el campo intersocietal la metáfora no se sostiene porque no existe relación directa entre los actores pequeños y eficaces y los grandes y legítimos: unos no se derivan de los otros.

Esta falla entre legitimidad y eficacia es un problema que se inserta en todos los actores del campo intersocietal y cuya solución es, cuanto menos, complicada y probablemente requiera construir nuevos modelos de organización y funcionamiento más horizontales y menos burocráticos, de geometrías variables, en el interior de la gobernanza global.

#### **4. Tejiendo una Red Global**

La gobernanza global es una forma de organización concreta del campo intersocietal, basada en la descentralización, la relación en red y la falta de jerarquía. Como tal, es sólo una de las múltiples formas que puede tomar ese espacio, igual que el campo político puede estar organizado de forma monárquica, republicana, imperial, feudal, etc. En la actualidad, el campo aún está tejiendo su primera forma, basada en gran medida en la herencia filosófica liberal, donde los actores son interpretados como seres individuales con derecho a defender y avanzar sus propias agendas, asociarse o competir y relacionarse en un pie de igualdad jurídico. De hecho, el neoliberalismo que bebe de esas fuentes es la ideología que guía la acción de muchos de los agentes, de modo especialmente claro en el caso del Fondo Monetario Internacional.

Estos son pilares fuertes y suponen muchas virtudes a la hora de construir un campo de acción que sea igualitario y donde los actores tengan libertad de acción. Sin embargo, el principio de igualdad jurídica en el campo intersocietal implica la aceptación de la soberanía excluyente como un atributo innegable de los Estados y eso es un punto débil de la gobernanza. No se trata, sin lugar a dudas, de abandonar la idea de que los países son libres de gobernarse a si mismos, pero la soberanía conlleva fijar barreras a la acción intersocietal de todos los organismos de la gobernanza y, por tanto, ponerle trabas a esta misma. Esto, unido a los intereses estratégicos estatales y las votaciones por unanimidad (o con derecho de veto) implican que los países tienen muchos recursos a la hora de limitar la acción en el campo intersocietal, debilitando el funcionamiento de las instituciones al dificultar que se llegue a tomar ningún tipo de decisión.

Por mucho que se ha dicho que las redes institucionales ponen en jaque a las soberanías estatales, cada vez más sometidas a las fuerzas legales globales<sup>944</sup>, lo cierto es que el proceso es bidireccional. Por ello, es necesario buscar nuevas formulaciones al principio de soberanía que retenga la libertad de acción y la igualdad de los actores jurídicamente, pero que a la vez facilite la acción intersocietal eficaz. Parte pasa por reorganizar los actores intersociales para eliminar los vetos de su interior, pero es necesario ir más allá y buscar modos de organizar las soberanías de modo más inclusivo por medio de cesiones de soberanía a las instituciones (como el caso Europeo), la extensión de principios afines al de subsidiariedad, o la aparición de derechos supraestatales que puedan prevalecer sobre la soberanía. Sin embargo, cualquiera de estos caminos es hartamente complicado, sino directamente inviable a corto o medio plazo, en la medida en que los Estados siguen siendo actores centrales y quieren mantener el poder en su territorio y, en la medida de lo posible, fuera de él.

Otro camino, acaso más viable, pasa por el desarrollo de una idea de soberanía responsable, que no desaparezca como soberanía pero sí sea más porosa a la acción exterior y a las consecuencias de sus actos (en especial, las crecientes externalidades<sup>945</sup>, ya que los países deben ser responsables de las repercusiones que sus acciones tienen en el

---

<sup>944</sup> Keane (2008: 101).

<sup>945</sup> Goldin (2014).

exterior<sup>946</sup>). Algunos elementos de esta soberanía ya existen, como el principio de injerencia humanitaria o la nueva convención de armas de la ONU que prohíbe la venta a países donde se tema que puedan ser usadas contra la población civil. Estos elementos deben unirse a otros que garanticen que los Estados tengan en cuenta las consecuencias que sus actos para terceros ajenos al mismo y actúen de modo que se limite el impacto perjudicial para ellos. Esto requiere la aparición de un código ético/moral de la responsabilidad de la acción, pero también puede lograrse mediante el fortalecimiento de estructuras jurídicas intersociales que pongan sanciones a quienes causen perjuicios a sus vecinos.

El problema en este caso es que el poder, desde tiempos de Maquiavelo<sup>947</sup>, se ha entendido como un sistema aislado que se juzga y evalúa únicamente en base a su capacidad para extenderse y perpetuarse. Así, el Príncipe no tiene que preocuparse de si está usando el amor o el terror para gobernar, de la felicidad de sus súbditos o de las consecuencias de sus actos. Al contrario, todo eso es válido en la medida en que le sirva para conseguir el poder y mantenerlo, ampliándolo con nuevos tronos, si es posible, por el medio que sea. El fin justifica los medios para Maquiavelo y la visión clásica del poder que, en el campo intersocietal, abandera el realismo.

Pero esto es una perspectiva equivocada, el poder es un medio para conseguir fines de distinto tipo según las agendas de los distintos actores, no es un fin en si mismo. Es una herramienta, una propiedad de los diferentes agentes en sus interacciones en el interior de la estructura del campo al que pertenecen. Por tanto, luchar únicamente por poder es buscar una centralidad en un campo sin importar el uso real que se pueda hacer de esa posición estratégica. Si no se alcanzan los objetivos, el poder ha sido usado para nada y carece de sentido, independientemente de que se replique y amplíe o no, ya que perpetuarse lo máximo que ofrece es una segunda oportunidad para conseguir esas metas.

Y no todos los medios son válidos a la hora de conseguir los objetivos que se buscan, sino que los medios deben encajar en el interior de la estructura de los valores de la sociedad en la que se inscriben. Como dijo Gandhi: *"sé el cambio que quieres"*. Los

---

<sup>946</sup> Alexandroff (2010: 5).

<sup>947</sup> Maquiavelo (1973).



medios que se empleen deben ser acordes con los fines perseguidos si no se desea que sean pervertidos y corrompidos.

En democracia esto todo se garantiza, en teoría, por medio de las elecciones, en las cuales cada partido expone qué pretende hacer con el poder que le otorga la sociedad y es el pueblo el que decide, estableciendo así la prioridad de objetivos y visiones que deberían guiarlo. Sin embargo, en las democracias representativas actuales, tras la elección el poder pasa a estar desligado de la sociedad, que sólo podrá fiscalizarlo y controlarlo realmente unos años después en las siguientes elecciones (en caso de que se vuelva a presentar el mismo candidato). El poder es libre para actuar como desee, independientemente de las consecuencias que sus acciones tienen en el interior o el exterior, protegido por la soberanía estatal. La Segunda Guerra de Irak es una clara muestra de esto, ilustrando cómo no sólo no se pueden establecer democracias a punta de pistola, sino que la acción del poder queda libre durante años para entrar en guerras, incluso ante la oposición de sectores muy amplios de su población<sup>948</sup>.

Pero, desde una perspectiva constructivista o institucionalista, la soberanía que protege esa acción estatal descontrolada implica enormes perjuicios para la red de la gobernanza, al dañarse la confianza en los actores intersociales, sus redes de relaciones, la independencia de las instituciones y, sobretodo, la confianza y la legitimidad en el sistema global de acción. La gobernanza debería, por tanto, buscar herramientas que sirvan para mantener la acción estatal bajo control, dentro de marcos claros que eviten que las acciones de un Estado creen problemas y riesgos para los demás. Lo cual, en gran medida, requiere el fortalecimiento de la sociedad civil global para crear una opinión pública mundial que pueda servir de equilibrio al poder de los Estados.

A mayores, hay que establecer una serie de instituciones intersociales que garanticen que la soberanía se ejecute y mantenga dentro de los límites fijados a la hora de no crear problemas y riesgos en el exterior. Lo cual requeriría tres tipos de instituciones: unas encargadas de prevenir que los Estados abusen de su soberanía y causen daños al exterior (con refuerzos positivos, expertos asesores de las consecuencias de las decisiones,

---

<sup>948</sup>Las teorías de la democracia participativa son especialmente acertadas a la hora de ofrecer modelos donde el poder político deba rendir cuentas a la sociedad de modo más continuado y directo, por ejemplo por medio de la obligación de convocar referéndum cuando los partidos quieren hacer cosas que no aparecían en sus programas electorales. Vallespín y del Águila (1998: capítulo de Barber).

analistas, fondos económicos y sociales para prevenir crisis, servicios de inteligencia, etc.); si este primer grupo fallase entraría en juego el segundo, que consistiría en mecanismos de sanción para aquellos que han actuado con irresponsabilidad, esperando que la presión sea suficiente para devolverlos a una actitud correcta (subida del valor de su deuda, bloqueos y sanciones comerciales, expulsión temporal de ciertas organizaciones, etc.); finalmente, en caso de fallar se llegaría al tercer grupo, con mecanismos de intervención directa que garantizaran que la comunidad intersocietal puede restaurar el orden, el equilibrio y los derechos, incluyendo la suspensión temporal de la soberanía estatal para permitir la intervención forzosa de las instituciones globales (incluyendo, en caso extremo, el uso de la fuerza). Sin duda, estas opciones no surgirán pronto y requerirán de un amplísimo consenso en la comunidad, tanto para construirse como para cada vez que se quisiesen poner en funcionamiento, garantizando con ello que sectores muy amplios del mundo vean la acción como adecuada, necesaria y proporcionada; y siempre indicando claramente los parámetros de la misión de intervención, las herramientas para conseguir el éxito, los objetivos que se persiguen y las responsabilidades en caso de fracaso, todo en el interior de una estructura transparente que permita comprobar la medida en que esas características se van cumpliendo.

Lo ideal, sin duda, es que la acción intersocietal cayese principalmente en el primer grupo, evitando que se llegase a los dos siguientes. Las recompensas en forma de legitimidad (por ejemplo, por medio de premios como el Nobel de la Paz), en representación (poder ser miembro de ciertas organizaciones), en economía (préstamos a intereses menores, mejores acuerdos comerciales y aduaneros...), etc. para aquellos Estados que usasen su soberanía de modo responsable deberían ser incentivo suficiente. En la medida en que lo están haciendo, contribuye a crear un mundo más gobernable y deberían ser recompensados por ello, sirviendo como ejemplo para los demás.

La existencia de estas opciones volvería a los Estados responsables ante las instituciones, ya que son estas las que los juzgarían como dignos o indignos de recibir las recompensas de su manejo de la soberanía. Y si estas son, a su vez, responsables ante la comunidad intersocietal y la sociedad civil global, se habrá construido un importante medio de control de la acción estatal que limite los problemas que plantea la soberanía pero sin eliminarla.

A cambio de esto, la comunidad intersocietal debería tener el deber y la capacidad de exportar buenos modelos de gobierno y gobernanza a los países que quieran recibirlos, pues nunca se puede exportar un modelo de gobierno por la fuerza. La Unión Europea, por ejemplo, ha sido notablemente exitosa en este campo, ayudando a los países que quieren ser miembros a hacer modificaciones institucionales para consolidar sus democracias. Y la comunidad intersocietal ha sabido tomar directamente bajo su cargo situaciones problemáticas y recursos estratégicos globales en situación de peligro<sup>949</sup>, de modo que tiene los medios, la voluntad y los expertos para hacerlo cuando se produce una convergencia política en torno a un problema. Naomi Klein ha ilustrado cómo el conjunto interestatal, a través de sus instituciones, ha exportado el modelo económico neoliberal al mundo<sup>950</sup>, demostrando que existe la capacidad para hacerlo (otra cosa es que este sea origen de toda suerte de riesgos económicos, pero que no sea el adecuado no quita que la comunidad ha demostrado su habilidad para extender sistemas económicos). Teniendo los recursos y expertos para asesorar y manejar transiciones políticas, económicas, técnicas, etc., quedarse al margen no debería ser una opción.

Todo ello, sin duda, implica una desestatalización<sup>951</sup> de algunos de los poderes tradicionalmente asignados a los países pero que, hoy por hoy, ellos no son los actores adecuados para manejar en un mundo globalizado como el actual. O, al menos, no de manejarlos en exclusiva. Los países no pueden ser vistos como territorios estancos, sino que sólo existen y se pueden entender como agentes inmersos en la maraña de relaciones de la red que los une con los demás. Es necesario que el orden intersocietal se ajuste en consecuencia.

Igualmente, en un mundo de creciente globalización e interdependencia, hay que fortalecer la noción de que estamos todos juntos en el mismo barco y que la fragmentación sólo lleva a la debilidad del conjunto. Esto es especialmente importante a la hora de tratar con los nacionalismos excluyentes, que buscan erigir nuevas fronteras dividiendo países o fortalecer el aislamiento de un país de su entorno por medio de barreras al contacto con el exterior (normalmente focalizadas en la inmigración). Actúa así como un potenciador de

---

<sup>949</sup> Fukuyama (2006b: 12) emplea el ejemplo de los conductos del gas natural en Chad, puestos bajo control de la comunidad intersocietal.

<sup>950</sup> Klein (2007).

<sup>951</sup> Sassen (2003: 8).

los problemas que supone la soberanía estatal excluyente y limita la acción del conjunto de la gobernanza global, tratando de paso de deslegitimarla. Por lo cual, supone una traba importante para que esta sea eficaz y se desarrolle en nuevos ámbitos.

El siguiente punto clave en el avance y desarrollo de la gobernanza global pasa por construir una red cada vez más tupida de relaciones entre los actores y que estos aprendan a trabajar juntos. La gobernanza, a través de sus procedimientos formales e informales, actúa como un sostén de procesos y redes de interacción<sup>952</sup> que sustenta las relaciones concretas entre actores. En su interior, las organizaciones, los acuerdos, los regímenes, los bloques regionales, los Estados y la sociedad civil son todos actores complementarios, con sus propias fortalezas y debilidades, y hace falta interrelacionarlos en red para poder maximizar sus ventajas y cubrir sus puntos flacos. Es necesaria la firmeza e independencia creciente de los organismos intersociales para construir y dar forma al campo intersocietal así como su capacidad de acción real; de los regímenes y los acuerdos la capacidad de acción flexible y el espacio de experimentación y regulación que tienen; y de los Estados y la sociedad civil la capacidad de acción directa, su iniciativa, legitimidad e influencia en la agenda.

Hace falta relacionar a los organismos más amplios y globales con aquellos con menor número de miembros o campos de acción más sectoriales, de modo que se pueda construir un entorno que ponga las distintas piezas en cooperación de modo que no se anulen los distintos planes sectoriales ni que los globales se queden en generalidades demasiado ambiguas. Pero también hay que aprovechar la mayor capacidad de negociación que existe en los organismos más amplios (donde es posible ceder en un tema para salir beneficiado en otro) frente a las dificultades que implica negociar en entornos muy cerrados y con pocos temas sobre la mesa. Es por todo esto que la interdependencia global debe extenderse también a los actores del campo intersocietal<sup>953</sup>.

Es importante tener en cuenta que el campo intersocietal no se ha construido con un plan en mente, sino que es fruto de distintas reacciones que se han dado a las oportunidades presentadas y necesidades que había que cubrir. Esto ha hecho que muchos

---

<sup>952</sup> Morata (2004: 41) explica esta perspectiva neoinstitucional.

<sup>953</sup> National Intelligence Council (2010: 18).

de los agentes hayan ido actuando más contra los síntomas de la enfermedad que contra los problemas estructurales que hay detrás, creándose medidas parciales e incompletas que, por si mismas, no tienen capacidad de lidiar con los problemas de la gobernanza. Pero, como en un cóctel de fármacos, del trabajo conjunto de todos ellos pueden surgir medidas coordinadas que den lugar a una acción lo suficientemente profunda como para poder afectar a las causas y no sólo a las consecuencias.

Para que sea posible hará falta potenciar la fluidez de los elementos líquidos, pero evitando que todos ellos se solapen o contradigan. Habrá que reforzar la firmeza de los sólidos, pero evitando que cristalicen y se queden atascados en equilibrios pasados. Pero también habrá que hacer que los líquidos sean más consistentes y los sólidos más fluidos, y para ello la mejor forma es a base de poner a unos en relación con los otros, de modo que se puedan usar mutuamente. De no ser así, se permanecerá en una situación donde existen problemas globales pero los instrumentos políticos disponibles para combatirlos no son suficientes<sup>954</sup>.

Y es que, por mucho que los actores intersociales hayan ido creciendo, todavía no lo han hecho tanto como para cubrir la necesidad que hay de ellos<sup>955</sup>. Hay que problematizar la gobernanza global como asunto en sí misma, no sólo tratarla como una herramienta de acción o un producto automático de la acción intersocietal.

Esto se ve enormemente dificultado por el problema que plantea el fraccionamiento de las estructuras de gobernanza global. En un modelo similar al de la identidad, la existencia de múltiples actores intersociales ofrece a los países un "menú personalizado" a la hora de enfrentarse a los problemas globales, de modo que cada uno escoge aquellos organismos que más le benefician y deja de lado aquellos que no le interesan o perjudican, independientemente de cuales sean más útiles en la lucha contra los riesgos globales. No se premia la eficacia de los organismos, sino aquellos que velen mejor por los intereses de sus miembros, de modo que su independencia se ve mermada más de lo que debiera y la voz de los Estados los transforma a menudo en altavoces de sus intereses particulares. Esto redundaría en una reducción de la capacidad de acción, limitada a un máximo común denominador, ya que si intenta ir más allá los miembros se verán animados a buscar otros

---

<sup>954</sup> VVAA (2010: 601); Castells (2005: 1).

<sup>955</sup> National Intelligence Council (2010: iv).

organismos; se potencia igualmente el peligro de aparición de *free-riders* mientras se dispersan el liderazgo y la dirección entre numerosos agentes similares en funciones pero no iguales en políticas y formas de actuar. Inevitablemente, esta fragmentación incrementa el poder de los Estados y disminuye el de las redes de la gobernanza, especialmente al tener en cuenta que los países obedecen a lógicas centralizadas mientras el liderazgo en la gobernanza está disperso<sup>956</sup>.

La red puede surgir como solución a esto, pero es necesario que los actores se relacionen entre sí al margen de los intereses de los Estados en su interior. Sólo así, el hecho de que un país salga de un organismo para entrar en otro verá su efecto reducido, ya que ambos organismos similares estarían coordinando sus esfuerzos independientemente de qué miembros los componen, fortaleciéndose ambos de ese modo y desanimando los cambios entre sus miembros.

El otro gran punto débil de la gobernanza global es heredado de la mayor parte de los actores que la forman: la falta de democracia y transparencia en sus procedimientos. Al ser una red consecuencia de las interacciones entre agentes no electos, los foros y reuniones normalmente se dan a puerta cerrada con, como mucho, una rueda de prensa al final en la que hacer anuncios importantes acerca de lo decidido. Todo lo demás ocurre más allá del ojo de los ciudadanos y de su control, lo cual elimina cualquier rendimiento de cuentas.

Aunque algunos de los actores (la sociedad civil y los Estados principalmente) pueden tener medios de control internos (la revisión de los Parlamentos para aprobar tratados, o el hecho de que las ONGs pueden perder seguidores y, con ellos, financiación y legitimidad), lo cierto es que la inmensa mayoría no rinden cuentas ante nadie. Las intervenciones del FMI pueden haber agravado las crisis en muchos de los escenarios de sus intervenciones neoliberales<sup>957</sup>, pero mientras siga teniendo la cantidad de recursos que tiene y el apoyo de los Estados seguirá funcionando como hasta ahora, sin necesidad de reformarse o buscar otras herramientas que sirvan mejor para hacer frente a las crisis económicas. Todo lo cual crea una élite inaccesible de políticos en el poder de distintas instituciones que se basan en la pertenencia a ciertos círculos de la sociedad en vez de a la

---

<sup>956</sup> Morata (2004: 38 y 45) para el caso de Europa.

<sup>957</sup> Klein (2007) hace un buen recorrido por muchas de estas intervenciones.

legitimidad del gran apoyo social, como se ve en la facilidad con la que muchos van cambiando cargos entre unas y otras instituciones intersociales.

Esto redundaría en una deslegitimación del conjunto cuando se equivoca y una falta de legitimación incluso cuando actúa correctamente; la escasa legitimidad que tiene el conjunto proviene de su eficacia y esta es normalmente usurpada por los gobiernos estatales, ansiosos de colocarse medallas de cara a las siguientes elecciones.

Pero esto, además, encaja no sólo con un modo de funcionamiento, sino también con una forma de entender el colectivo intersocietal que dificulta la posibilidad de que emerjan visiones compartidas entre distintos actores sobre las cuales ir construyendo lo común. Esta visión común, necesaria para construir organismos intersociales que funcionen eficazmente, se convierte en una traba importante a la hora de tejer una red de relaciones eficaz entre esos actores, muchos de los cuales no comparten la misma forma de entender los problemas o las soluciones que hay que tomar para hacerles frente.

La democracia, como modelo de organización de la disparidad y la variedad interna, puede servir como herramienta para forjar esas visiones comunes. Es un foro político que necesitaría un alcance global, con mecanismos de decisión para que las mayorías y las minorías se relacionen sin que unas aplasten a las otras, especialmente si se camina hacia modelos de democracia fuerte<sup>958</sup>. De este modo, a base de aumentar los intercambios y comenzar a caminar todos juntos decidiendo en conjunto, se puede ir gestando una visión compartida que permita ir poniendo en común nuevas dimensiones a las que la gobernanza pueda dirigirse y herramientas que se consideran adecuadas para lograr los fines perseguidos.

En este sentido, es importante hacer frente a las debilidades que los Estados tienen a la hora de actuar en el interior de la gobernanza. Estos presentan tres tipos de problemas a la red: problemas de coordinación, ideológicos y geopolíticos<sup>959</sup>. De los dos primeros ya he hablado o son cuestiones mayoritariamente técnicas acerca de cómo interactúan; el tercero es el que plantea un problema de visión, ya que los países hoy en día siguen entendiendo el campo intersocietal como una arena donde defender sus intereses y la red de gobernanza como un conjunto de herramientas para hacerlo. En cierto modo, se trata de

---

<sup>958</sup> Vallespín y del Águila (1998: capítulo de Barber).

<sup>959</sup> Castells (2005: 3).

una nueva Paz de Westphalia donde, en vez de negociar con cargas de caballería y baterías de cañones, se discute con acuerdos de comercio y tasas de migración aceptables. Pero la base es la misma, se usa el poder (*soft y hard*) que se tiene para defender los intereses propios, incluso si va en detrimento del conjunto. Esto se debe a que no se entiende que hay un colectivo común, la percepción del cual sólo lentamente está empezando a surgir en el interior de los bloques regionales.

Como ejemplo que ilustra todo esto, el Libro Blanco de la Gobernanza Europea<sup>960</sup> establece un vínculo entre gobernanza mundial y gobernanza europea: las dos son indispensables para la existencia de la otra. Más allá de la retórica, la gobernanza europea sólo puede existir en la medida en que los países europeos defiendan lo común incluso si esto supone perjuicios para algunos de ellos; la gobernanza global exigirá que eso mismo sea aprehendido por el conjunto de Estados del planeta si se quiere llegar a alcanzar medidas realmente eficaces para combatir los riesgos globales. Las rondas GATT y la OMC son muestra de que es posible alcanzar acuerdos incluso cuando hay intereses contrapuestos en liza, con países cediendo en algunos ámbitos a cambio de ganancias en otros, en pro de construir un modelo global de comercio que pueda beneficiar a todos (al menos en teoría). Habrá que buscar aplicar distintos modelos de debate y negociación a los otros ámbitos de gobernanza global, de modo que en conjunción con un incremento de la democracia y la transparencia, se puedan ir gestando visiones compartidas acerca de los riesgos ecológicos, demográficos, políticos, tecnológicos...

Y es necesario que, gracias al incremento de la transparencia, la sostenibilidad, la diversidad y la eficacia, el sistema global desarrolle una mayor resiliencia para resistir los efectos de los riesgos globales, por medio de la aparición de sistemas con mayor flexibilidad y organismos redundantes<sup>961</sup>, de modo que si uno falla pueda sustituirlo otro. Es la única forma de evitar que surjan estructuras demasiado centrales que se conviertan en *too big to fail* y que, por tanto, su fracaso sea un nuevo riesgo que añadir a la lista.

Hay que avanzar hacia mejores modelos de gobernanza global, con una red de agentes que permita abordar los problemas globales, estableciendo para ellos diferentes

---

<sup>960</sup> Comisión Europea (2001: 31).

<sup>961</sup> Goldin (2014).



alternativas<sup>962</sup> de acción con distintas herramientas. Siempre y cuando los distintos actores, en su interior, acepten una serie de valores comunes que puedan servir para articular las diferencias: tolerancia, respeto, democracia, eficacia, eficiencia, derechos humanos... Es este camino de mejora de la gobernanza el único por el cual, a corto-medio plazo, se podrá mejorar la capacidad de combatir con los riesgos globales<sup>963</sup>.

Pero sin ese conjunto común de valores nunca habrá una gobernanza global efectiva, pues no existirá una visión común siquiera sobre qué es una buena gobernanza. Para solucionar esto es necesario crear espacios de debate político al respecto y abrirlos a la ciudadanía, a los conflictos de ideologías y los debates de científicos sociales. Y la sociedad civil global debe poder acceder a más de las organizaciones del campo intersocietal y a los asuntos que este aborda, de modo que pueda introducir en ellos la discusión y abrir la búsqueda de visiones en común. Ya que la democracia aún está lejos de llegar al campo intersocietal, es necesario articular medios alternativos para que la población pueda expresar sus opiniones y obtener información e ideas nuevas con las que articular cambios en sus ideologías y formas de pensar lo local y lo global. Esto no debería limitarse únicamente a la participación de las OGNs, sino que deberían existir más cauces y más directos que complementen ese; por ejemplo, desde el Tratado de Lisboa, la Unión Europea permite la petición ciudadana directamente a las instituciones (aunque las exigencias en número de peticionarios y número de países a los que deben pertenecer aún son muy altas como para construir un mecanismo realmente efectivo).

En gran medida, de cara a construir una gobernanza global eficaz, habría que tratar de potenciar los cinco principios de la buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia<sup>964</sup>.

La apertura y participación hablan, sin lugar a dudas, de la entrada de la sociedad civil global en el campo intersocietal y la democratización del mismo. Pero también del aumento en número de miembros que las organizaciones intersociales tienen entre los distintos países, de modo que se creen organismos más globales que representen

---

<sup>962</sup> National Intelligence Council (2010: 18).

<sup>963</sup> Los informes del World Economic Forum son claros en este punto, en cómo la gobernanza es la mejor herramienta para combatir los riesgos globales. World Economic Forum (2011, 2012, 2013, 2014 y 2015).

<sup>964</sup> Comisión Europea (2001: 10).

adecuadamente los intereses de todos los Estados así como otros actores globales. Y la construcción de mecanismos adecuados de transparencia, que permitan que los distintos actores sepan lo que está ocurriendo y puedan intervenir cuando crean necesaria o útil su acción.

La responsabilidad<sup>965</sup> exige la creación de una serie de organismos ante los cuales tengan que rendir cuentas los distintos actores de la sociedad intersocietal. Esto puede ser mediante el fortalecimiento de la ONU, la creación de una alianza de democracias, el establecimiento de tribunales intersociales más fuertes, o la profundización democrática de las instituciones que las hagan responsables ante la ciudadanía mundial.

La eficacia requiere que los distintos actores posean los recursos necesarios para poder cumplir con sus misiones y la independencia requerida para poder anteponer esos objetivos a los intereses parciales de sus integrantes. Esta claridad de metas y disponer de las herramientas para alcanzarlas es lo que resulta básico de cara a una acción eficaz que permita abordar las causas de los riesgos globales y realizar los cambios sistémicos necesarios para combatirlos de modo real y efectivo.

Finalmente, la coherencia habla del conjunto de valores que la sociedad intersocietal debe consolidar para articular sus diferentes partes en una gobernanza global funcional. Es necesario que exista una visión compartida que pueda encajar todos los actores de la red en estructuras coherentes y sólidas que asignen responsabilidades diferenciadas, recursos y estrategias y que, al estar insertas en la visión y los valores que hay detrás, sea compatibles con lo que otros agentes están haciendo en otros ámbitos cercanos o lejanos.

Y hace falta añadir una nueva dimensión a lo dicho por la Comisión Europea: es necesario que surja un sistema eficaz de resolución de conflictos que pueda intervenir cuando los cinco principios no se den. Se trata de buscar modos en que actores inicialmente opuestos puedan aprender a buscar puntos en común y solucionar sus disputas de modo productivo y pacífico. Hay muchos caminos para obtener esto, desde una intervención más directa de agentes exteriores que hagan de mediadores (sean OGNs, tribunales intersociales, organizaciones, Estados, etc.), la creación de una jurisdicción supraestatal que tenga capacidad de condicionar esas discrepancias (poco probable a corto plazo debido

---

<sup>965</sup> El término más adecuado sería el *accountable* inglés.

a la soberanía estatal), un sistema de sanciones descentralizado<sup>966</sup> o la potenciación de votaciones por mayoría en vez de unanimidad y sin derecho de veto<sup>967</sup>. Por estos caminos, o por otros que puedan surgir, es necesario construir herramientas para que, cuando surjan conflictos se puedan resolver y no se queden enquistados sin solución, forzando a la inactividad al campo (como ocurre cuando un miembro del Consejo de Seguridad veta la iniciativa de gran parte de la comunidad intersocietal, como mostró la reciente iniciativa palestina para obligar a que hubiera una resolución al conflicto con Israel en un plazo máximo de un año).

Hay una simbiosis que puede ejemplificar esto. Por un lado, la ONU goza de una enorme legitimidad pero tiene escasa eficacia; por el otro, la OTAN es muy eficaz pero carece de legitimidad y su misión es tan poco clara que limita el alcance de sus éxitos. Si se formase una alianza más sólida entre ellas se podría encontrar que surge un centro de decisiones legítimo con un brazo capaz de asegurarse de que sus dictámenes sean implementados, ganando así su objetivo. Libia pudo haber sido un ejemplo del crecimiento de colaboración en este sentido, pero el regreso de la amenaza rusa para el Este de Europa ha devuelto a la OTAN a un planteamiento más cercano al de la Guerra Fría, centrado en su función como garante de la seguridad de sus miembros en vez de tratar de incrementar la seguridad mundial. Ampliar esta alianza a otros organismos que aumentasen el campo de acción así como el repertorio de medidas a su disposición para premiar o castigar distintos ámbitos haría este núcleo aún más eficaz y dotaría a la comunidad intersocietal de una mayor capacidad para solucionar sus diferencias.

Pero no se trata únicamente de construir estructuras globales que se impongan sobre las locales, pues esto genera enormes resistencias como han mostrado los nacionalismos y los movimientos xenófobos. Se trata de construir una estructura glocal que, atendiendo a las dimensiones globales, sea capaz de poner estas en relación con las especificidades de cada territorio. Es necesario crear un orden donde no actúen únicamente los agentes intersociales sino también aquellos de alcance regional o incluso local en aquellas cuestiones donde su área sea relevante. Los bloques regionales, con el principio de

---

<sup>966</sup> Young (1999: 99) propone varias ideas para llevar esto adelante.

<sup>967</sup> Fukuyama (2006a: 4) muestra como esto daría una enorme poder a las organizaciones, lo cual podría volverlas más activas de lo que algunos de sus miembros desearían y generar nuevos conflictos.

subsidiariedad, son un buen modelo de cómo organizar la relación entre lo local y lo global, constituyendo en si mismos un paso adelante que actualiza la doctrina federal a las necesidades del siglo XXI. Se trata, además, de un modo eficaz para que los Estados medianos y pequeños puedan alcanzar el tamaño que requiere un mundo globalizado en el que los macro-países (China o India) tienen capacidades muy diferentes a los menores en tamaño.

Junto al principio de subsidiariedad deben potenciarse los elementos de gobernanza multinivel que permitan la coordinación e intervención de actores de distintos niveles, capaces de crear sus propias redes de relaciones con otros similares (redes globales de ayuntamientos que puedan dar información y conocimiento sobre problemas comunes como la recogida de basuras, por ejemplo). Modelos de manejo de lo regional como el europeo, que da voz a regiones y gobiernos locales<sup>968</sup>, son buenos modos de articular estas nuevas redes y poner al día el sistema federal en esta dimensión también, dispersándolo de modo que encaje con una red de gobernanza descentralizada.

A menudo, se afirma que esto va reñido con la eficacia ya que la necesidad de poner más actores de acuerdo implica una mayor lentitud a la hora de actuar<sup>969</sup>. Esto es cierto, especialmente en un mundo como el actual donde la centralidad estatal implica que hay más mecanismos de bloqueo (vetos, aprobaciones parlamentarias, etc.) que opciones para avanzar en las medidas. Pero en el caso de que los actores intersociales tuviesen el poder de acción dentro de sus campos cedido en mayor medida y gozasen de mayor independencia, esta estructura no tendría por qué ser significativamente más lenta y, además, tendría una gran solidez cuando se hubiese alcanzado alguna decisión. En un modelo así, de mayor independencia y capacidad de acción de los actores intersociales, no sólo no habría pérdida de eficacia sino que esta aumentaría, al estar los agentes más capacitados para alcanzar sus objetivos globales tal como fueron previstos y para los cuales fueron diseñados.

Sea como sea, el modelo intersocietal va creciendo de modo continuado, pues es la única manera de abordar las cuestiones globales de modo eficaz. De no ser así, se regresaría a un modelo westphaliano donde sería imposible solucionar los problemas globales debido

---

<sup>968</sup> Morata (2004: 44).

<sup>969</sup> Fukuyama (2006b: 8).

a los equilibrios de poder entre Estados y actores, más centrados en sus intereses que en los retos a solucionar.

El resultado de este conjunto de defectos y virtudes de la gobernanza global es que se construye un campo de interacción intersocietal basado en un cierto *darwinismo institucional*, que hace que únicamente aquellos organismos útiles para el conjunto sobrevivan entre la enorme cantidad de actores existentes con fines relativamente similares. El resto quedan como cadáveres institucionales, flotando en el campo pero sin poder o recursos reales para conseguir nada, o incluso siendo superados por organizaciones que les suceden: es el final trágico de la Sociedad de Naciones, bañada en la sangre de todos aquellos que no pudo proteger y siendo sustituida por la ONU; o el proceso de reemplazo del G-7 al G-8, al G-20, buscando dar voz a grupos de actores que eran necesarios para una gobernanza económica pero que no tenían cabida en el formato reducido, que resultó ineficaz<sup>970</sup>.

En este proceso de prueba y error continuo, el campo intersocietal va evolucionando, aprendiendo y modificándose, lo cual crea oportunidades y desajusta viejos equilibrios, surgiendo nuevos errores. Los cuales, crearán nuevos cambios y demandas, con nuevos organismos, oportunidades y errores, en un avance evolutivo acelerado parejo con las rápidas modificaciones sociales que se están produciendo en el mundo. Así, lo que es útil permanece, cambia y se adapta y lo que ha dejado de serlo se va quedando atrás, mientras el aprendizaje social acelerado se transmite a distintas partes de la red.

Desde luego, esto no obedece a ningún diseño holístico, sino a la supervivencia del más apto que guía la evolución natural. Sin embargo, responde a muchos planes maestros distintos diseñados en *think tanks*, universidades, gobiernos, OGNGs, etc. que crean distintos prototipos de organizaciones y medidas que son analizadas y puestas en práctica, a veces fracasando (como las espirales que fueron los primeros intentos de crear una moneda única europea) y en otras teniendo éxito (como el Euro), aunque luego haya que adaptarlos y actualizarlos a medida que surgen errores inesperados y cambios en el entorno (como ha mostrado la actual crisis, al poner sobre la mesa la necesidad de una unión económica más sólida para sustentar la moneda única).

---

<sup>970</sup>Fukuyama (2006a: 10) desarrolla el ejemplo de la Community of Democracies.

Se crea una estructura horizontal de gobernanza con toda suerte de actores en su interior relacionándose unos con otros, aprendiendo, chocando y evolucionando. Y el capital principal de este proceso es el *soft power* (la capacidad de condicionar organizaciones y liderar en negociaciones y acuerdos) y la información (imprescindible para evolucionar en un entorno cambiante y seguir avanzando en los objetivos... y, por tanto, sobrevivir). Es una estructura de agentes muy dispares y autónomos, pero capaz de articular un todo relativamente coherente a partir de todas las piezas dispersas, actuando cada una por su lado.

En este sentido, la genialidad de Monnet puede ser especialmente importante de cara a crear una gobernanza más eficaz. Cuando diseñó la Unión Europea, en vez de usar la división de poderes tradicional (legislativo, ejecutivo y judicial), la articuló con dos tipos de poderes en función de los intereses que defendían: los comunes (la Comisión) y los parciales (el Consejo); a los cuales, el tiempo y la evolución añadiría los deseos de los ciudadanos (el Parlamento). Originalmente colocó los poderes en una estructura de interdependencia total, porque sin la iniciativa legislativa de la Comisión no se puede crear ninguna medida en la Unión, pero sin la aprobación del Consejo y el Parlamento ninguna iniciativa es tramitada. Lo común, lo parcial y lo social quedan así expresamente unidos en una dialéctica que bien podría servir de ejemplo a muchos más organismos e instituciones del campo intersocietal.

## 5. El Campo de Batalla

Esa es una de las historias que nos ha tocado contar a las generaciones que hoy en día habitamos el mundo y aquellas que nos sigan en breve. La narración del choque entre un mundo de herencia estatal westphaliana y la aparición de un entorno nuevo de globalización e interdependencia organizada por patrones de acción originales. Al *Leviathan*<sup>971</sup> hay que contraponerle ahora la aparición de su hermano mitológico: el *Behemoth*, que en vez de articularse como un monstruo estatal para evitar que unos sean lobos para los demás, se construye como una red descentralizada que permita a todos hacer frente a los riesgos que provienen del exterior.

---

<sup>971</sup>Hobbes (1651).

Esto requiere nuevas lógicas, actores, objetivos y voluntades. Con estas se construyen interacciones novedosas, herramientas y oportunidades con las que conseguir alcanzar los objetivos que plantea el mundo del mañana. Pero el choque entre lo viejo y lo nuevo siempre es un punto de tensión y conflicto, de enfrentamientos entre los intereses creados y los que vienen a ocupar su lugar, entre las viejas élites camino del cementerio<sup>972</sup> y las nuevas que van a sustituirlas. Es un mundo de luchas por definir lo que es y lo que debe ser, que permita abordar los retos que plantea el planeta así como los grandes objetivos que hoy por hoy son inalcanzables para cualquier país concreto (por ejemplo la exploración del espacio, que ha pasado de ser una carrera entre dos potencias durante la Guerra Fría a un esfuerzo con muchos más actores y recursos condensados en la Estación Espacial Internacional, un verdadero éxito colectivo que permite abordar una tarea titánica que sobrepasa a cualquier Estado).

Estamos en el *impasse*, en el momento de desequilibrio entre la resistencia del pasado y la fuerza de cambio del futuro. Los Estados ya han cedido muchas cosas a la nueva gobernanza global emergente (especialmente los europeos, en el marco de la UE) y son reacios a implicarse y crear lazos más fuertes que impliquen mayores ataduras. A cambio, la sociedad intersocietal comienza a coger algo de fuerza por su cuenta, en parte al margen de los países que forman su núcleo, intentando emanciparse de la vigilancia y control de sus padres.

Un conflicto cuyo resultado está lejos de decidirse, pues faltan muchas batallas clave por luchar; pero lo que está claro es que nada es imposible de deshacer e, igual que hemos avanzado hacia un nuevo campo intersocietal, se puede regresar a relaciones cada vez más estatales y aislacionistas. Es en este contexto que se ha dicho que la labor principal de la generación posterior a la Segunda Guerra de Irak será la de construir nuevas instituciones intersociales efectivas<sup>973</sup>, necesarias para dar salida a unas demandas nuevas que el pasado ya no puede responder. Y es una tarea que compartirán las generaciones siguientes, que deberán construir nuevos organismos que den salida a aquellas cosas que los actores que creemos si no sean capaces de solucionar.

---

<sup>972</sup> Pareto (1980).

<sup>973</sup> Fukuyama (2006a: 1).

Caminamos hacia un mundo de Estados, organizaciones intersociales, bloques regionales, movimientos sociales globales, acuerdos, ONGs, regímenes y quien sabe qué nuevos actores se irán uniendo con tiempo, de modo imprevisible hoy en día. Todos inmersos en una sociedad cada vez más global y más consciente de su globalidad, pero también de las especificidades y características únicas de cada una de sus localidades. Una sociedad que se plantea infinitos riesgos mundiales que deberán ser solventados, pues la alternativa al éxito en esas batallas es de un coste tan elevado que resulta de todo punto inaceptable.

Y, en el centro de este enorme choque, surge una necesidad perentoria que se aplica mucho más allá del campo de la emergente sociedad intersocietal: necesitamos repolitizar el mundo. La política es el manejo del conflicto, del choque, de las diferencias de intereses. Es tratar de coger lo que es diferente y construir algo nuevo en común, estableciendo objetivos e ideas que todos los actores puedan compartir. Necesitamos de eso, y mucho, porque hemos de crear una nueva visión para el futuro que se nos acerca, que tenga la capacidad de guiarnos en los objetivos y medios concretos para alcanzarlos. Una visión sin duda fragmentaria y contradictoria, fruto de las negociaciones entre agentes muy diferentes con intereses muy dispares que, gracias a los debates y las discusiones, hayan ido aprendiendo a tejer intereses comunes y objetivos compartidos.

Hemos dejado demasiado tiempo que la política sea desplazada por otros ámbitos, como el conocimiento de los expertos o la libertad del mercado. Al hacerlo, hemos permitido que se neutralicen nuestras democracias, con sociedades civiles reclusas en la defensa de sus intereses particulares y desmovilizadas ante un panorama electoral donde su participación es mínima. Pero el siglo XXI ha llegado con fuerza trayendo unos movimientos civiles globales más fuertes que nunca que, de nuevo, ponen el énfasis en que la Historia no ha llegado a su final<sup>974</sup> sino que está en plena efervescencia y cambio. Y que la única manera de dar respuesta a ese cambio es con un debate político profundo y de calado, que permita a todas las sociedades del mundo discutir sobre el pasado, el presente y el futuro.

---

<sup>974</sup> Fukuyama (2006b).



Y es que, con un mundo que superará los 8000 millones de habitantes entre el 2025 y el 2030<sup>975</sup>, con macroestados como China (1355 millones de habitantes<sup>976</sup>) o India (1236 millones<sup>977</sup>), el planeta se queda pequeño si no nos organizamos, y los recursos y oportunidades se comenzarán a convertir en riesgos si no los manejamos a tiempo. Quizás no avancemos por ninguna de las sendas que hoy en día parecen claras (al fin y al cabo, predecir el futuro es siempre inútil), pero está claro que el mundo ha cambiado para siempre y nunca volverá a ser como lo conocimos, salvo que una nueva guerra mundial nos lleve de vuelta a la edad de piedra<sup>978</sup>.

Dice la antigua maldición china: *"ojalá vivas en tiempos interesantes"*. Pues, sin duda, a todos nosotros nos ha tocado vivir en ellos y la política es probablemente el único modo de darles respuestas a las preguntas que estos tiempos cambiantes nos plantean.

Está claro que el proceso de la gobernanza global ha comenzado y sólo el tiempo dirá a dónde nos lleva, qué avatares inesperados sufrirán los héroes del drama y qué éxitos y fracasos cosecharán en el camino. Pero, probablemente, el tiempo sea generoso y comience a responder mucho antes de lo que pueda parecer a priori.

Al fin y al cabo, el futuro es ahora.

---

<sup>975</sup> World Economic Forum (2011: 34).

<sup>976</sup> CIA World Factbook, accedido el 6 de Enero de 2015: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ch.html>

<sup>977</sup> CIA World Factbook, accedido el 6 de Enero de 2015: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/in.html>

<sup>978</sup> La cita completa de Einstein es: *"No sé cómo se luchará la tercera guerra mundial, pero estoy seguro de que la cuarta se hará con palos y piedras"*, en referencia al uso de armamento nuclear.

## **Bibliografía y Otras Fuentes:**

- Aart Scholte, J. (2002) Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance*, vol 8, n° 3.
- Abellán, L. (2014, 3 de Febrero) Tres de Cada Cuatro Europeos Creen que la Corrupción Está Generalizada. *El País Digital* accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/03/actualidad/1391413278\\_783539.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/03/actualidad/1391413278_783539.html)
- ACNUR (2014) Tendencias Globales 2013: El Coste Humano de la Guerra. Junio de 2014, accesible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9562>
- Adler, E. (1997) Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations*, vol 3, n° 3.
- Adobor, H. y McMullen, R. S. (2013) Global Governance: The Case of Nongovernmental Regimes. *SAM Advanced Management Journal*, n° 78.
- Alexandroff, A. S. (2010, marzo) Challenges in Global Governance: Opportunities for G-8 Leadership. *Policy Analysis Brief*, The Stanley Foundation.
- Altares, G. (2014, 7 de Octubre) ¿Sueñan los Androides con Batallas? *El País Digital* accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/03/actualidad/1412338524\\_894386.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/10/03/actualidad/1412338524_894386.html)
- Amoore, L. y Langley, P. (2004) Ambiguities of Global Civil Society. *Review of International Studies*, n° 30.
- Anheier, H. K. (2007) Reflections on the Concept and Measurement of Global Civil Society. *Voluntas*, n° 18.
- A. T. Kearney (2015) Global Cities, Present and Future: 2014 Global Cities Index and Emerging Cities Outlook, accesible en <http://www.atkearney.es/research-studies/global-cities-index/full-report>
- Barbé, E. (dirige) (2012) Cambio Mundial y Gobernanza Global: La Interacción entre la Unión Europea y las Instituciones Internacionales. Madrid: Tecnos.

- Barnett, M. y Duvall, R. (2005) Power in International Politics. *International Organization*, vol 59, n° 1.
- Bartelson, J. (2006) Making Sense of Global Civil Society. *European Journal of International Relations*, vol 13, n° 3.
- Bassets, M. (2014, 4 de Mayo) La Crisis de Ucrania Trastoca la Política Exterior de Estados Unidos. *El País Digital* accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/04/actualidad/1399208237\\_347781.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/04/actualidad/1399208237_347781.html)
- Bassets, M. (2014, 28 de Mayo) Obama Defiende un Liderazgo Multilateral y Pacífico de Estados Unidos. *El País Digital*, accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/28/actualidad/1401286861\\_552594.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/28/actualidad/1401286861_552594.html)
- BBC (2012) Orphan Black, temporadas 1 y 2.
- BBC (2013) The Waldo Moment. *Serie Black Mirror*, capítulo 3, temporada 2.
- Beck, U. (1998a) La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b) ¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, Respuestas a la Globalización. Barcelona: Paidós.
- Blanco, R. (2014) Conferencia sobre Cultura Libre, accedida el 12 de Enero de 2015 y disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UWgHnblwGlk>
- Bodin, J. (1576) Los Seis Libros de la República. Múltiples ediciones.
- Bourantonis, D. y Magliveras, K. (2002) Enlargement of the UN Security Council: Reflections from the Current Debate. *Politics*, vol 22.
- Bourdieu, P. (2008) El Sentido Práctico. Madrid: Siglo XXI.
- Brassett, J. y Smith, W. (2010) Deliberation and Global Civil Society: Agency, Arena, Affect. *Review of International Studies*, n° 36.
- Bruszt, L. y Holzhacker, R. (editan) (2009) The Transnationalization of Economies, States and Civil Societies. Nueva York: Springer.
- Buchanan, A. y Keohane, R. O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n° 4.
- Carrillo, S. (1996) Juez y Parte: 15 Retratos Españoles. Barcelona: Plaza y Janés.

- Castells, M. (1996) *La Era de la Información*; vol 1: *La Sociedad Red*. Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2001) *La Era de la Información*; vol 3: *Fin de Milenio* (3ª Edición). Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2003) *La Era de la Información*; vol 2: *El Poder de la Identidad* (2ª Edición). Madrid: Alianza.
- Castells, M. (2005) *Global Governance and Global Politics. Political Science and Politics*, vol 28, n° 1.
- Center for American Progress (2011) *The Iraq War Ledger*. Accesible en: [http://www.americanprogress.org/issues/2011/12/iraq\\_ledger\\_update.html](http://www.americanprogress.org/issues/2011/12/iraq_ledger_update.html)
- Cibeira, F. (2009, 26 de Septiembre) *Bienvenidos al Club. Pagina 12* accesible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-132452-2009-09-26.html>
- Comisión Europea (2001) *La Gobernanza Europea, un Libro Blanco*. Bruselas.
- Comisión Europea (2014) *Anti-corruption Report*. Accesible en: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)
- Coninck, H., Fischer, C., Newell, R. G. y Ueno, T. (2008) *International Technology-Oriented Agreements to Address Climate Change. Energy Policy*, n° 36.
- Cooper, R. (2004) *The Breaking of Nations*. Londres: Atlantic Books.
- Corry, T. O. (2006) *Global Civil Society and its Discontents. Voluntas*, n° 17.
- Council on Foreign Relations (2008) *International Institutions and Global Governance Program*. Washington: Council on Foreign Relations.
- Credit Suisse Research Institute (2014) *Global Wealth Report 2014*, accesible en: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=60931FDE-A2D2-F568-B041B58C5EA591A4>
- Crozier, M. (1974) *El Fenómeno Burocrático* (segunda edición). Buenos Aires: Amorrortu.
- Dahl, R. A. (1992) *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Paidós.
- Dahrendorf, R., Furet, F. y Geremek, B. (1993) *La Democracia en Europa*. Madrid: Alianza.
- Dahrendorf, R. (2005) *En Busca de un Nuevo Orden*. Barcelona: Paidós.
- Danish, K. W. (2007) *An Overview of the International Regime Addressing Climate Change. Sustainable Development Law & Policy*, vol 7, n° 2.

- Dastis, A. (dirige) (2005) *Diccionario LID: Diplomacia y Relaciones Internacionales*. Madrid: LID Editorial Empresarial.
- del Águila, R. y Vallespín, F. (compilan) (1998) *La Democracia en sus Textos*. Madrid: Alianza.
- de la Iglesia, A. (2011) *Discurso de Entrega de los Goya*, accedido el 20 de Marzo de 2015 y disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HjAg4pWxW0A>
- de la Torriente, E. y Sánchez, M. (2014, 7 de Abril) *Europa, en la Redistribución Cultural del Poder. El País Digital* accesible en: <http://blogs.elpais.com/alternativas/2014/04/europa-en-la-redistribuci%C3%B3n-cultural-del-poder.html>
- Diamond, J. (2008, 2 de Enero) *What's Your Consumption Factor? The New York Times*, accesible en: <http://www.nytimes.com/2008/01/02/opinion/02diamond.html>
- Díaz-Carrera, C. (1990) *Autonomismo y Federalismo. Centro Italiano di Formazione Europea: Quaderni Federalisti, n° 74*.
- Díez, T. (2006) *The Paradoxes of Europe's Borders. Comparative European Politics, n° 4*.
- Díez de Velasco, M. (1999) *Las Organizaciones Internacionales* (11ª edición). Madrid: Tecnos.
- Dingwerth, K. y Pattberg, P. (2006) *Global Governance as a Perspective on World Politics. Global Governance, n° 12-2*.
- Eidos Montreal (2013) *Deus Ex Human Revolution: Director's Cut*. Versión de PC.
- Eisenhauer, J. G. (2006) *An Integral Index for Measuring Aversion to Large-scale Risks. Studies in Economics and Finance, vol 23, n° 3*.
- Eurobarometer (2014) *40 Years. Accesible en:* [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/topics/eb40years\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/topics/eb40years_en.pdf)
- European Council on Foreign Relations (2011) *European Foreign Policy Scorecard 2010*, accesible en: <http://www.ecfr.eu/scorecard/2010>
- FAO y JRC (2012) *Global Forest Land-use Change 1990-2005*. Accesible en: <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/es/>
- Fengler, W. (2014, 28 de Abril) *The End of the Population Pyramid. Blog del Banco Mundial* accesible en: <http://blogs.worldbank.org/futuredevelopment/end-population->

[pyramid?cid=EXT TWBN D EXT](#)

Ferguson, C. (2010) Inside Job. Sony Pictures Classic.

Ferrer, I. (2014, 24 de Septiembre) Redada Masiva Contra el Crimen Organizado en la Unión Europea. *El País Digital* accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/24/actualidad/1411558945\\_834553.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2014/09/24/actualidad/1411558945_834553.html)

Foucault, M. (1985) Las Palabras y las Cosas. Barcelona: Planeta-Agostini.

Foucault, M. (2003) Historia de la Sexualidad; vol 1: la Voluntad de Saber. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fukuyama, F. (2006a) The Paradox of International Action. *The American Interest*. Accesible en: <http://www.the-american-interest.com/2006/03/01/the-paradox-of-international-action/>

Fukuyama F. (2006b) The End of History and the Last Man. Nueva York: Free Press.

Gandhi, S. J., Gorod, A. y Sauser, B. (2012) Prioritization of Outsourcing Risks from a Systemic Perspective. *Strategic Outsourcing: An International Journal*, vol 5, n° 1.

Garred, J. (2001) NGOs and Transnational Finance. *Global Policy Forum*. Accesible en: <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/176/31314.html>

Ghosh, B. (2005) Managing Migration: Wither the Missing Regime. *UNESCO*, accesible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001391/139149e.pdf>

Giddens, A. (2007) Europa en la Era Global. Barcelona: Paidós.

Gilpin, R. G. (1984) The Richness of the Tradition of Political Realism. *International Organization*, vol 38, n° 2.

Gnesotto, N. y Grevi, G. (2006) The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025? París: Institute for Security Studies.

Goffman, E. (1990) The Presentation of Self in Everyday Life. Nueva York: Doubleday.

Goldin, I. (2014, 1 de Septiembre) Globalization has Created Sustantial Benefits but Global Governance Must Evolve to Meet the Challenges Posed by New Systemic Risks. *Blog de London School of Economics and Political Science*, accesible en: <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/09/01/globalisation-has-created-substantial-benefits-but-global-governance-must-evolve-to-meet-the-challenges-posed-by-new-systemic-risks/>

- Goldstein, W. (1992) Europe After Maastricht, *Foreign Affairs*, n° 71.
- González, F. (2011, 10 de Enero) La UE en la Encrucijada. *El País Digital*, accesible en:  
[http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/encrucijada/elpepiint/20110110elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/encrucijada/elpepiint/20110110elpepiint_9/Tes)
- Gore, A. (2006) Una Verdad Incómoda. Paramount.
- Grupo de Reflexión (2010) Proyecto Europa 2030: Retos y Oportunidades. Accesible en:  
[http://www.elpais.com/elpaismedia/diario/media/201005/08/internacional/20100508elpepiint\\_1\\_Pes\\_PDF.pdf](http://www.elpais.com/elpaismedia/diario/media/201005/08/internacional/20100508elpepiint_1_Pes_PDF.pdf)
- Gualdoni, F. (2011, 13 de Abril) Brasil ya Actúa Como Potencia Regional. *El País Digital*, accesible en:  
[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/actua/potencia/regional/elpepuint/20110413elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/actua/potencia/regional/elpepuint/20110413elpepiint_9/Tes)
- Haas, P. M. (2000) International Institutions and Social Learning in the Management of Global Environmental Risks. *Policy Studies Journal*, vol 28, n° 3.
- Hadwen, J. G. y Kaufmann, J. (1967) ¿Cómo Decide la ONU? Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Hardt, M. y Negri, A. (2001) Empire. Cambridge: Harvard University Press.
- Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (2000) Intergrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, vol 26, n° 1.
- HBO (2000) The Corner, temporada 1.
- HBO (2002) The Wire, temporadas 1 a 5.
- Heffernan, M. J. (1998) The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics. Londres: Arnold.
- Hobbes, T. (1651) Leviathan: or the Matter, Form & Power of Commonwealth Ecclesiastical and Civil. Múltiples ediciones, accesible en:  
<http://www.gutenberg.org/etext/3207>
- Hopf, T. (1998) The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, vol 23, n° 1.
- Hosli, M. O., Moody, R., O'Donovan, B., Kaniovsky, S. y Little, A. C. H (2011) Squaring the Circle? Collective and Distributive Effects of United Nations Security Council

- Reform. *The Review of International Organizations*, vol. 6, n° 2.
- Huntington, S. P. (1993) The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, vol 72, n° 3.
- International Labour Organization (2014) Global Employment Trends: 2014: The Risk of a Jobless Recovery. Accesible en: [http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS\\_233953/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/2014/WCMS_233953/lang--en/index.htm)
- Institute for Economics and Peace (2012) Global Terrorism Index 2012. Accesible en: <http://economicsandpeace.org/research/iep-indices-data/global-terrorism-index>
- Institute for Economics and Peace (2014) Global Terrorism Index 2014. Accesible en: <http://economicsandpeace.org/reports/>
- Jerez-Mir, M. y Vázquez, R. (2009) Perceptions of Europe in Political and Economic Elites. A Geographical Compared Analysis of Germany, Spain and Poland. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.
- Jonson, C., Tagil, S. y Tornqvist, G. (2000) Organizing European Space. Londres: SAGE.
- Kaspersky (2013) Kaspersky Security Bulletin: Spam Evolution 2013. Accesible en: <http://securelist.com/analysis/kaspersky-security-bulletin/58274/kaspersky-security-bulletin-spam-evolution-2013/>
- Kates, J. y Katz, R. (2010) U. S. Participation in International Health Treaties, Commitments and Other Agreements. Henry J. Kaiser Family Foundation, accesible en: [https://publichealth.gwu.edu/departments/healthpolicy/DHP\\_Publications/pub\\_uploads/dhpPublication\\_3AC32A41-5056-9D20-3D1DA49A22449EB7.pdf](https://publichealth.gwu.edu/departments/healthpolicy/DHP_Publications/pub_uploads/dhpPublication_3AC32A41-5056-9D20-3D1DA49A22449EB7.pdf)
- Keane, J. (2008) La Sociedad Civil Global y el Gobierno del Mundo. Barcelona: Hacer.
- Keating, M. (2007) La Integración Europea y la Cuestión de las Nacionalidades. *Revista Española de Ciencia Política*, n° 16.
- Keohane, R. O. y Martin, L. (1995) The Promise of Institutional Theory. *International Security*, vol 20, n° 1.
- Keohane, R. O. y Nye, J. S. (2000) Globalization: What's New? What's Not? (And so What?) *Foreign Policy*, n° 118.
- Khagram, S. (2006) Possible Future Architectures of Global Governance: A Transnational Perspective/Prospective. *Global Governance*, vol 12, n° 1.
- Klein, N. (2007) La Doctrina del Shock: el Auge del Capitalismo del Desastre. Barcelona:



Paidós.

Kuhn, T. S. (1971) La Estructura de las Revoluciones Científicas. Méjico: Fondo de Cultura Económica.

Kupchan, C. A. y Kupchan, C. A. (1995) The Promise of Collective Security. *International Security*, vol 20, n° 1.

Lakoff, G. (2007) No Pienses en un Elefante: Lenguaje y Debate Político. Madrid: Editorial Complutense.

Lamo de Espinosa, E. (coordina) (2010) Europa Después de Europa. Madrid: Academia Europea de las Ciencias y Artes.

Leonard, M. (edita) (2002) Re-Ordering the World: The Long-term Implications of 11 September. Londres: Foreign Policy Center.

Lessig, L. (2009) El Código 2.0. Madrid: Traficantes de Sueños.

Lipset, S. M. (1987) El Hombre Político. Madrid: Tecnos.

Lizcano Barrio, M. y Sequeiros Bruna, C. (2014) El Ojo Sobre el Poder (conferencia en el LI Congreso Internacional de Filosofía Joven). Accesible en: [https://www.academia.edu/7470085/El\\_Ojo\\_Sobre\\_el\\_Poder](https://www.academia.edu/7470085/El_Ojo_Sobre_el_Poder)

Losada Fraga, F. (2009) Gobernanza y Legitimidad Democrática (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense.

Maquiavelo, N. (1973) El Príncipe. Madrid: Espasa-Calpe.

Matheson, M. J. (2001) United Nation's Governance of Post-conflict Societies. *The American Journal of International Law*, vol 95, n° 1.

McAdam, D. (edita) Movimientos Sociales: Perspectivas Comparadas. Madrid: Istmo.

McCormick, J. (2007) The European Superpower. Hampshire: Palgrave.

McMichael, P. (2001) A Comment on William Robinson's "Social Theory and Globalization". *Theory and Society*, n° 30.

McNeil, D. (2006) Europe and the Globalized City: the Case of London. *Comparative European Politics*, n° 4.

Mearshimer, J. J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol 19, n° 3.

Mearshimer, J. J. (1995) A Realist Reply. *International Security*, vol 20, n° 1.

- Melvorn, L. (2001) Security Council Behind the Scenes. *International Affairs*, vol 77.
- Morata, F. (edita) (2004) Gobernanza Multinivel en la Unión Europea. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morin, E. (1998) Pensar Europa: la Metamorfosis de Europa (3ª Edición). Barcelona: Gedisa.
- Naím, N. (2010, 31 de Octubre) Payasos, Brujas y Democracia. *El País Digital* accesible en:  
[http://www.elpais.com/articulo/internacional/Payasos/brujas/democracia/elpepiopi/20101031elpepiint\\_2/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Payasos/brujas/democracia/elpepiopi/20101031elpepiint_2/Tes)
- National Intelligence Council (2010) Global Governance 2025: at a Critical Juncture. NIC e ISIS.
- National Research Council (2010) Proceedings of a Workshop on Deterring Cyber Attacks: Informing Strategies and Developing Options for U. S. Policy. Washington: National Academies Press.
- Noya, J. (2013a) La Imagen de España en el Mundo. Madrid: Tecnos.
- Noya, J. (2013b) Los Españoles ante un Mundo en Cambio. Madrid: Tecnos.
- Nye, J. S. y Donahue, J. D. (editan) (2000) Governance in a Globalizing World. Washington: Brookings Institution Press.
- Nye, J. S. (2004) Soft-Power. Nueva York: Public Affairs.
- Observatorio Metropolitano (2014) La Apuesta Municipalista: La Democracia Empieza por lo Cercano. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Ortega Carcelén, M. (2006) Cosmocracia: Política Global para el Siglo XXI. Madrid: Síntesis.
- Ortega y Gasset, J. (1975) Historia como Sistema (7ª Edición). Madrid: Revista de Occidente.
- Pareto, V. (1980) Tratado de Sociología General. Madrid: Alianza.
- Paskaleva-Shapira, K. (2006) Transitioning from E-Government to E-Governance in the Knowledge Society: the Role of the Legal Framework for Enabling the Process in the European Union's Countries. En *Proceedings of the 2006 International Conference on Digital Government Research* accesible en:  
<http://www.dl.acm.org/citation.cfm?id=1146598>

- Petschen, S. (2005) *La Constitución Europea: una Visión desde la Perspectiva del Poder*. Barcelona: Plaza y Valdés.
- Pinder, J. (1998) *The Building of the European Union* (3ª Edición). Oxford: Oxford University Press.
- Pocock, J. G. A. (1997) What do we Mean by Europe? *The Wilson Quarterly*, vol 21.
- Puente, H. y Sequeiros, C. (2014) Poder y Vigilancia en los Videojuegos. *Teknokultura*, vol 11, nº 2.
- Rawls, J. (2004) *El Liberalismo Político*. Barcelona: Crítica.
- Real Academia Española (n. d.) Diccionario RAE de la Lengua Española: <http://buscon.rae.es/>
- Reinoso, J. (2011, 15 de Abril) Las Potencias Emergentes Exigen la Reforma del Consejo de Seguridad. *El País Digital* accesible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/potencias/emergentes/exigen/reforma/Consejo/Seguridad/elpepuint/20110415elpepiint\\_7/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/potencias/emergentes/exigen/reforma/Consejo/Seguridad/elpepuint/20110415elpepiint_7/Tes)
- Rendueles, C. (2013) *Sociofobia: el Cambio Político en la Era de la Utopía Digital*. Madrid: Capitán Swing.
- Rituerto, R. M. (2011, 4 de Mayo) La UE Tendrá Voz Propia en las Naciones Unidas. *El País Digital*, accesible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/tendra/voz/propia/Naciones/Unidas/elpepuint/20110504elpepiint\\_9/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/UE/tendra/voz/propia/Naciones/Unidas/elpepuint/20110504elpepiint_9/Tes)
- Robinson, W. I. (1998) Beyond Nation-State Paradigms: Globalization, Sociology and the Challenge of Transnational Studies. *Sociological Forum*, vol 13, nº 4.
- Robinson W. I. (2001a) Social Theory and Globalization: The Rise of the Transnational State. *Theory and Society*, nº 30.
- Robinson, W. I. (2001b) Response to McMichael, Block and Goldfrank. *Theory and Society*, nº 30.
- Roldán Monés, A. (2012, 10 de Febrero) El Trilema de Europa. *El País Digital*, accesible en: [http://elpais.com/elpais/2012/02/09/opinion/1328789451\\_739817.html](http://elpais.com/elpais/2012/02/09/opinion/1328789451_739817.html)

- Saiz, E. (2013, 13 de Marzo) Los Ciberataques Sustituyen al Terrorismo como Primera Amenaza para Estados Unidos. *El País Digital*, accesible en: [http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/13/actualidad/1363187707\\_199021.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/03/13/actualidad/1363187707_199021.html)
- Salmin, A. M. (2000) Russia, Europe and the New World Order. *Russian Social Science Review*, vol 41, n° 3.
- Sassen, S. (2003) The Participation of States and Citizens in Global Governance. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol 10.
- Schmitter, P. C. (1992) La Comunidad Europea como Forma Emergente de Dominación Política. En Benedicto, J. y Reinares, F. (editan) *Las Transformaciones de lo Político*. Madrid: Alianza.
- Smith, A. D. (2004) Nacionalismo. Madrid: Alianza.
- Snyder, J. (2005) One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, n° 5.
- Soriano, R. (2003) Males y Remedios Para una Democracia Obsoleta. Accesible en: <http://www.ecociudadania.org/>
- Stedman, S. J. (2007) UN Transformation in an Era of Soft Balancing. *International Affairs*, vol 83, n° 5.
- Steinberg, F. (2014, 6 de Octubre) La Desintegración del Orden Internacional. *El País Digital*, accesible en: [http://elpais.com/elpais/2014/10/03/opinion/1412359008\\_223286.html](http://elpais.com/elpais/2014/10/03/opinion/1412359008_223286.html)
- Sterling-Folker, J. (2000) Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared. *International Studies Quarterly*, n° 44.
- The Economist (2011, 27 de Diciembre) The Dating Game. *The Economist*, accesible en: [http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save\\_date](http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save_date)
- Tirado, F. y Domènech, M. (2005) Asociaciones Heterogéneas y Actantes: el Giro Postsocial de la Teoría del Actor-Red. *Revista de Antropología Iberoamericana*, n° especial.
- Torreblanca, I. (2010, 5 de Noviembre) Superpotencias de Bolsillo. *El País Digital*, accesible en: [http://www.elpais.com/articulo/internacional/Superpotencias/bolsillo/elpepiint/20101105elpepiint\\_8/Tes](http://www.elpais.com/articulo/internacional/Superpotencias/bolsillo/elpepiint/20101105elpepiint_8/Tes)

- Torres Cazorla, M. I. (2008) El Derecho de Veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la Historia de la Válvula de Seguridad que Paralizó el Sistema. *ACDI, año 1, n° 1*.
- Transparency International (2013) Global Corruption Barometer 2013. Accesible en: [http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO\\_GLOBAL/Bar%C3%B3metro\\_Global\\_2013/Global\\_Corruption\\_Barometer\\_2013.pdf](http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO_GLOBAL/Bar%C3%B3metro_Global_2013/Global_Corruption_Barometer_2013.pdf)
- UNESCO (2009) Sustainable Land Use and Water Management. Accesible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001822/182206m.pdf>
- UNICEF, United States Fund (2011) 2011 Annual Report. Accesible en: <http://www.unicefusa.org/news/publications/annual-report/U-S-Fund-for-UNICEF-Annual-Report-2011.pdf>
- United Nations (2010) World Population Prospects: 2006 Revision - Volume III: Analytical Report. Accesible en: [http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2006RevVol\\_III/WPP2006RevVol\\_III\\_final.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/WPP2006RevVol_III/WPP2006RevVol_III_final.pdf)
- United Nations Office on Drugs and Crime (2009) Global Report on Trafficking in Persons. Accesible en: [https://www.unodc.org/documents/Global\\_Report\\_on\\_TIP.pdf](https://www.unodc.org/documents/Global_Report_on_TIP.pdf)
- United States Comission on International Religious Freedom (2014) Annual Report 2014. Accesible en: <http://www.uscirf.gov/sites/default/files/USCIRF%202014%20Annual%20Report%20PDF.pdf>
- United States Environmental Protection Agency (2012) Climate Change Indicators in the United States, 2012. Accesible en: <http://www.epa.gov/climatechange/science/indicators/download.html>
- Uña Juárez, O. y Hernández Sánchez, A. (dirigen) (2004) Diccionario de Sociología. Madrid: ESIC.
- USIA (1999) The New European Security Architecture: Volume 4. Washington: USIA.
- Veblen, T. (2004) La Teoría de la Clase Ociosa. Madrid: Alianza.
- Verstrynge, J. (2007) Frente al Imperio: Guerra Asimétrica y Guerra Total. Madrid: Foca.
- VVAA (2010) Saviálogos '10. Pamplona: Can.
- Wacquant, L. (2000) Las Cárceles de la Miseria. Buenos Aires: Manantial.

- Wallerstein, I. (1999) *El Futuro de la Civilización Capitalista* (2ª Edición). Barcelona: Icaria.
- Waltz, K. (1999) Globalization and Governance. *Political Science and Politics*, vol 32, nº 4.
- Ward, A. y Ward, L. (compilan) (2000) *The Ashgate Research Companion to Federalism*. Surrey: Ashgate Publications.
- Waters Robichau, R. (2011) The Mosaic of Governance: Creating a Picture with Definitions, Theories and Debates. *The Policy Studies Journal*, vol 39, nº 51.
- Wenling, L., Kopp, L., Hoffman, P. y Thurston, M. (2004) Changing Risks in Global Equity Portfolios. *Financial Analyst Journal*, vol 60, nº 1.
- Weiss, T. G. (2009, Julio) Toward a Third Generation in International Institutions. *The Washington Quarterly*.
- Williamson, O. E. (1998) The Institutions of Governance. *The American Economic Review*, vol 88, nº 2.
- World Economic Forum (2011) Global Risk Report 2011. Accesible en: <http://riskreport.weforum.org/>
- World Economic Forum (2012) Global Risk Report 2012. Accesible en: <http://www.weforum.org/issues/global-risks>
- World Economic Forum (2013) Global Risk Report 2013. Accesible en: <http://reports.weforum.org/global-risks-2013/>
- World Economic Forum (2014) Global Risk Report 2014. Accesible en: <http://www.weforum.org/reports/global-risks-2014-report>
- World Economic Forum (2015) Global Risk Report 2015. Accesible en: <http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2015>
- World Health Organization (2011) Global Health and Aging. Accesible en: [http://www.who.int/ageing/publications/global\\_health.pdf](http://www.who.int/ageing/publications/global_health.pdf)
- World Health Organization (2013) World Health Statistics 2013. Accesible en: [http://www.who.int/gho/publications/world\\_health\\_statistics/2013/en/index.html](http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/2013/en/index.html)
- World Intellectual Property Organization (2013) *Reseña Anual del PCT: Sistema Internacional de Patentes*. Accesible en: [http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/es/patents/901/wipo\\_pub\\_901](http://www.wipo.int/export/sites/www/freepublications/es/patents/901/wipo_pub_901)

[2013.pdf](#)

Yost, C. (1981) The Governance of International Affairs. *International Security*, vol 6, n° 3.

Young, O. R. (1999) Governance in World Affairs. Nueva York: Cornell University Press.

Zolo, D. (2000) Cosmópolis. Perspectiva y Riesgos de un Gobierno Mundial. Barcelona: Paidós.

## **Apéndice 1: Índice Temático de Gráficos, Mapas y Tablas**

Acuerdos interestatales:	
Revisión de riesgos ecológicos	253
Revisión de riesgos demográficos	254
Revisión de riesgos culturales	255
Revisión de riesgos económicos	259
Revisión de riesgos tecnológicos	264
Revisión de riesgos políticos	268
Revisión global de riesgos	270
 Bloques regionales:	
Aprobación de la Unión Europea	401
Revisión de riesgos ecológicos	380
Revisión de riesgos demográficos	382
Revisión de riesgos culturales	385
Revisión de riesgos económicos	390
Revisión de riesgos tecnológicos	394
Revisión de riesgos políticos	401
Revisión global de riesgos	405
 Gobernanza global:	
Diagrama de organizaciones formales e informales de Fukuyama	236
Mapa con el grado de globalización mundial	459
Revisión de riesgos ecológicos	475
Revisión de riesgos demográficos	476
Revisión de riesgos culturales	477
Revisión de riesgos económicos	478
Revisión de riesgos tecnológicos	478
Revisión de riesgos políticos	480
Revisión global de riesgos	481
 Organizaciones interestatales:	
Aprobación para la ampliación de los poderes de la ONU	233
Revisión de riesgos ecológicos	332
Revisión de riesgos demográficos	335
Revisión de riesgos culturales	337
Revisión de riesgos económicos	343
Revisión de riesgos tecnológicos	348
Revisión de riesgos políticos	354
Revisión global de riesgos	356

Regímenes interestatales:



Revisión de riesgos ecológicos	290
Revisión de riesgos demográficos	292
Revisión de riesgos culturales	293
Revisión de riesgos económicos	296
Revisión de riesgos tecnológicos	299
Revisión de riesgos políticos	302
Revisión global de riesgos	304
Riesgos ecológicos:	
Diagrama de riesgos ecológicos	42
Agua – mapa de agotamiento de las fuentes renovables	50
Agua – mapa de muertes	50
Agua – probabilidad e impacto	52
Concentración de CO <sub>2</sub> en la atmósfera	41
Cambio climático – mapa de muertes	43
Cambio climático – desviación de la temperatura media	44
Cambio climático – fecha y consecuencias de la subida de temperatura	58
Cambio climático – probabilidad e impacto	59
Clima incontrolable – mapa de pérdidas económicas	54
Clima incontrolable –probabilidad e impacto de destrucción geofísica	55
Clima incontrolable –probabilidad e impacto de clima extremo	56
Comida – evolución de precios reales y nominales	53
Comida – probabilidad e impacto	53
Explotación de las especies – probabilidad e impacto	57
Polución – mapa de muertes	45
Polución – probabilidad e impacto	45
Polución – proporción de gases de efecto invernadero	46
Polución – gases de efecto invernadero según sector de emisión	47
Polución – gases de efecto invernadero según continentes	47
Polución – gases de efecto invernadero probabilidad e impacto	48
Recursos naturales – probabilidad e impacto	49
Riesgos demográficos:	
Diagrama de riesgos demográficos	61
Crecimiento – progresión del tamaño de la población mundial	66
Crecimiento – progresión de la tasa de crecimiento	66
Crecimiento – hitos poblacionales alcanzados y fechas	67
Crecimiento – progresión de la pirámide de población	67
Crecimiento – distribución mundial de la población	68
Crecimiento – tasa de crecimiento por continentes	69
Crecimiento – probabilidad e impacto	70
Enfermedades – probabilidad e impacto de enfermedades crónicas	71
Enfermedades – mapa de proporción de tuberculosis resistente	73
Enfermedades – probabilidad e impacto de bacterias resistentes	73
Enfermedades – probabilidad e impacto de pandemias	75
Envejecimiento – progresión	62

Envejecimiento – envejecimiento según continentes	62
Envejecimiento – progresión de población mayor de 65 años	63
Envejecimiento – probabilidad e impacto	65
Migraciones – cantidad de población migrante	77
Migraciones – porcentaje de población migrante	78
Migraciones – mapa de origen de corrientes de refugiados	80
Migraciones – probabilidad e impacto	80
Reequilibrio continental – mapa de población en 1900	84
Reequilibrio continental – mapa de población en 2000	84
Urbanización – porcentaje de población que habita en ciudades	81
Urbanización – ciudades más globalizadas	82
Urbanización – probabilidad e impacto	83
Riesgos culturales:	
Diagrama de riesgos culturales	88
Abandono de la globalización – probabilidad e impacto	105
Ideologías irracionales – probabilidad e impacto de fanatismo religioso	98
Riesgos económicos:	
Diagrama de riesgos económicos	109
Desigualdad – mapa de riqueza por países	110
Desigualdad – pirámide de riqueza mundial	111
Desigualdad – probabilidad e impacto	112
Economías emergentes – probabilidad e impacto	126
Economías emergentes – probabilidad e impacto de nacionalización	127
Estado bienestar – ratio de dependencia por área geográfica	134
Fallo sistema financiero – probabilidad e impacto	136
Fiscalidad – endeudamiento del G-20	114
Fiscalidad – endeudamiento de los PIIGS	115
Fiscalidad – progresión del endeudamiento	116
Fiscalidad – probabilidad e impacto	117
Inflación – probabilidad e impacto	129
Infraestructuras – probabilidad e impacto	121
Liquidez – probabilidad e impacto	123
Regulación – probabilidad e impacto	132
Trabajo – progresión del desempleo mundial	117
Trabajo – mapa del desempleo mundial	119
Trabajo – probabilidad e impacto	120
Volatilidad – probabilidad e impacto de cambios en precios de energía	128
Riesgos tecnológicos:	
Diagrama de riesgos tecnológicos	139
Armas de destrucción masiva – probabilidad e impacto	154
Ciberataques – probabilidad e impacto	151
Desinformación digital – probabilidad e impacto	141
Fallo crítico en los sistemas – probabilidad e impacto	161

Propiedad intelectual – probabilidad e impacto	148
Robo de datos – probabilidad e impacto	144
Riesgos políticos:	
Diagrama de riesgos políticos	168
Crimen organizado – probabilidad e impacto	189
Crimen organizado – probabilidad e impacto de drogas	190
Crimen organizado – probabilidad e impacto del comercio ilegal	190
Desapego de lo público – mapa de protestas en 2013	198
Diplomacia – tipos de poder de Barnett y Duvall	178
Diplomacia – probabilidad e impacto	179
Gobernanza global – probabilidad e impacto	199
Guerra – progresión del gasto militar mundial	185
Liderazgo – mapa de percepción de la corrupción mundial	193
Liderazgo – extensión de la corrupción en la UE	194
Liderazgo – probabilidad e impacto de la corrupción	195
Terrorismo – progresión de la cantidad de muertos	173
Terrorismo – mapa mundial de impacto	174
Terrorismo – diez organizaciones más letales	175
Terrorismo – probabilidad e impacto	175
Tipos de Estados – mapa de Estados frágiles	182
Tipos de Estados – probabilidad e impacto de Estados fallidos	183
Sociedad civil:	
Evolución del número de ONGs con representación en el ECOSOC	211
Revisión de riesgos ecológicos	431
Revisión de riesgos demográficos	433
Revisión de riesgos culturales	435
Revisión de riesgos económicos	442
Revisión de riesgos tecnológicos	447
Revisión de riesgos políticos	452
Revisión global de riesgos	455

## **Apéndice 2: Resumen y Summary**

Como estipula la normativa, al final de la tesis incluyo primero un breve resumen en español al que sigue un resumen algo más extenso en inglés que pueda servir de un modo algo más completo a quien no domine la lengua de Cervantes.

### **1. Resumen de la tesis**

*Behemoth* se pregunta principalmente por la cuestión de la gobernanza del mundo. Parte de la noción de que el mundo se ha globalizado enormemente, creándose vastas redes de relaciones y conexiones entre ciudadanos, empresas, ideas, etc. entre lugares muy dispersos del mundo, sustentando una estructura en red. Esto ha conllevado la aparición de una serie de riesgos de alcance global que divido en seis grandes categorías: ecológicos, demográficos, culturales, económicos, tecnológicos y políticos.

Al mismo tiempo, se están produciendo transformaciones políticas que están llevando a la aparición de una nueva arena política global, especialmente a partir de la fundación de la ONU. Esta ha supuesto la confirmación de que la arena interestatal había cambiado hasta tal punto que había diferencias innegables en los actores, los modos de actuar, los poderes que se esgrimen, los modos de legitimar la acción, etc. que son analizados pormenorizadamente comparando la situación post-ONU con la que se dio tras la firma de la Paz de Westphalia.

A partir de ahí, se indaga sobre las distintas herramientas que el orden interestatal tiene a la hora de enfrentarse a los riesgos, diferenciándose básicamente cinco tipos: acuerdos interestatales, regímenes, organizaciones, bloques regionales y sociedad civil global (tanto en forma de organizaciones como de movimientos sociales) a los cuales habría que añadir los Estados que no son tratados directamente en la tesis. Se analiza cómo funciona cada uno de ellos, las ventajas que ofrecen y las debilidades intrínsecas, así como el grado en el que cada uno puede enfrentarse a los riesgos globales, así como algunos casos especialmente importantes de ellos (el G-20, la ONU y la Unión Europea).

Finalmente, con todos esos argumentos se llega a la cuestión de la gobernanza, que plantea qué clase de gobierno del mundo se está generando. La respuesta es que se trata de

un gobierno descentralizado, sin actores realmente tan centrales como los gobiernos estatales, organizado en una red de relaciones compleja y cambiante. Esta gobernanza hace frente a buena parte de los riesgos globales que amenazan el planeta, aunque lo hace con un grado muy diverso de acuerdo, convencimiento y éxito. Sin embargo, la estructura en red dispersa genera una enorme variedad de actores que debe aprender a poner en concierto, buscando tender puentes entre las distintas formas de actuar que potencien las virtudes y permita compensar las debilidades.

Esto implica que la gobernanza es una herramienta útil de cara a una mejora de la gobernabilidad del mundo, pero hoy en día se encuentra lastrada por barreras difíciles de superar como la escasez de financiación, la cuestión de la soberanía estatal o las enormes diferencias en la percepción de problemas y soluciones que tienen los diferentes actores. Estas cuestiones se ven cada vez más expuestas a escrutinio de las autoridades, que se encuentran con que esas barreras suponen útiles pero peligrosas protecciones para sus intereses y privilegios, mientras la sociedad civil cada vez reclama acciones de mayor alcance y envergadura.

Finalmente, se esbozan los posibles caminos de futuro, los retos que plantea construir una gobernanza realmente efectiva y los peligros que supone fracasar a la hora de hacerlo. Siendo el mundo global, donde distintos ámbitos ya han alcanzado un área de influencia mundial (la economía siendo el más claro) que la política fracase a la hora de ponerse a la altura sería un error demasiado gravoso para todos.

## **2. Thesis Summary**

**Thesis Title:** Behemoth: the Issue of Ruling a Globalized World

*Behemoth* is a thesis for the Sociology V department of the Universidad Complutense de Madrid, which means its core lies in the analysis and application of sociological theory, and trying to further advance it in new areas. But, due to my personal formation both as a sociologist and as a political scientist, the thesis also drinks from that discipline, especially because interstate relations are the core objective to analyze along these pages. The result is, probably, a hybrid between both disciplines, one where sociology dominates but has a strong base of political science to strengthen and complement it.

## Main arguments and discussions

The starting point of the argument contained in the thesis is globalization: this is a social process that is advancing as years go by, connecting different actors, spaces and times and bridging distances both physical and cultural. The increase in globalization is intensifying the relationships established between agents, leading to the appearance of an increasing interdependence between them. Since this interdependence is not only between two specific agents but across a whole globalized network of relationships, we can speak of an increase in global interdependence. Castells has very effectively described this in his famous trilogy on the Information Era.

The rising global interdependence has also brought the attention to the rising global risks that come with it. Since Ulrich Beck announced the Risk Society theory, time has confirmed his suspicious and brought the global risks to the frontline of debates, threats and discussions all over the world. Ecological global risks are a pretty well-established set of risks, but you can well add to them the risks that emerge from migrations and bad demography handling (currently, a debate that's getting really important in both the United States and the European Union), risks that stem from cultural reasons, those that come from technological or scientific ones, the economic ones that have prevailed through the last years of global economic crises, and political ones. All these operate on a global level, crossing borders from one country to the next without problem and putting all of them in a risky situation.

Politically, the answer to this situation of globalization and the appearance of global risks has been the emergence of a specific and independent global political field (as Bourdieu described it). The thesis compares the situation after the Westphalia Peace with the current situation, showing how actors have evolved from an arena of States to a much more complex one with States, NGOs, interstate organizations, regional blocs... But not only actors have changed, all the rest of the dimensions of a field have done so as well with the appearance of new capitals (the growth in relevance of soft power as Nye has illustrated), new *habitus*, etc. The result is a political globalized field where States are a main agent but are not alone, and where the key interstate political issues are to be discussed. Though the emergence of the field is an ongoing process, I believe the key

turning point was the creation of United Nations, a new sort of actor that was placed in the center of interstate relations and reshaped the way those relations worked from then on.

This three lines converge in the present, setting the scene in which different agents have to operate. The goal should be to use the new options in the global political field to address the issues posed by the emerging global risks and, with those tools, build a better globalization.

But the story, as so often happens, isn't that simple. So the second act of the thesis is devoted to analyzing the different agents that operate in the global political field. There is one agent that is missing from the thesis, though: the State. With that, I don't mean to say the State is no longer important (which would be a big error) but I do believe there has been more than enough work done on analyzing the workings of States, their place in interstate relations, etc. so I don't think it's necessary to add to that long and complex literature.

Thus, the first kind of agent studied are the interstate agreements, the most basic form of relations between states. There are thousands of agreements currently operating in the world, from big trade agreements to small ones devoted to specific issues. But agreements are, at their core, not real interstate agents: they completely lack identity in themselves, they are a byproduct of the relations between two states. And, due to this and several other limitations analyzed, their chances of affecting global risks are meager and are usually limited to the effects of those risks in specific countries, not really addressing the risks themselves.

The second agent analyzed in the treaty is the regime, which I consider an actor in itself because they have their own personnel, installations, goals, etc. Yet, they are not too independent from the states that built them and often work mostly as a place of debate. The G-20 would be the best example of this. A different kind of regime would be a technical one, like the *Commission Centrale pour la Navigation du Rhin*, which usually have a bigger independence from member states but also a very specific mandate which limits the repercussions of their actions to that small area. Regimes do have benefits on the other side, like a weak structure that allows quick action and a higher adaptability to changes in the interstate field, as well as a big global projection that allows them to influence the agenda of other agents.

The main actor in the interstate field, together with the States, are the interstate organizations, with the United Nations occupying the central place. Institutions like the International Monetary Fund or the World Bank have served to build upon them the basic structure, rules and laws of the interstate field and, by doing so, have organized it around themselves, making it increasingly independent from the States. The creation of international tribunals is another key stone in the development of the field, and has granted it an increasing power and independence. Yet, interstate organizations do present problems as well, like the fact that they are slow to react, pretty opaque in their inner workings and are very hard to reform, as the numerous attempts at changing the Security Council have illustrated.

The other solid actor in the interstate field is the regional bloc, the most complete of which is the European Union. Regional blocs are akin to interstate organizations in many senses, but they also work in progress because they aim to become more than a place of debate and decision: to different degrees, they aim to build on interdependence and create ever stronger bonds that may lead to unions in different areas. Of course, not all aim to become a federation (one can even discuss if that is the goal of the EU anymore, actually), but they all work to create stronger ties between members that allow them to project a bigger influence in the global arena. They offer a lot of tools to work with global risks in their area due to the fact that they no longer fully respect sovereignty and, thus, can interfere in internal issues of the members; yet, they also bring big problems with them, not only because they are also slow to act and hard to modify but also because there is an basic internal struggle between those that want to build upon superstate structures and those that want to limit those structures and focus on cooperation instead of federalization.

Finally, the latest actor to arrive at the scene is the global civil society, with important examples like Green Peace, Amnesty International or Human Rights Watch but also global social movements like the global ecologist movement, the feminist one, etc. All sorts of civil organizations (like those examples, but also trade unions, worker's rights unions, etc.) and movements have become aware of the importance of the globalized political field and have been fighting for the last decades in order to make themselves a seat at the table of decisions. Their immense social backing and legitimacy is one of their key tools, but currently they lack in the capacity to actually modify decisions taken (they



are left out of most decision-taking institutions, like the United Nations General Assembly and Security Council) and they also lack in resources big enough to fight global risks themselves. Yet, they have become great voices in order to modify the interstate agenda and as partners when fighting global risks.

These five agents, together with states, are the main players in the global political field. Each of them brings a set of assets and options to the table that allow them to tackle some global risks better than others, or to help other actors, or strengthen the awareness of global risks. Yet, they also have faults and problems of their own, which have to be addressed in order to sharpen them enough to make them capable of fighting the global risks battles.

The review of the kinds of agents, analyzing their weaknesses, strengths, history, fields where they can operate, etc. takes the whole of the second act of the thesis. The third act is devoted to the analysis of the result of the field in conjunction with those actors operating in it.

Along this third act, different structures of organization for the global political field are analyzed, from the World State to the possibility of a federation of democracies, an UN-centered State, etc. All those roads seem to be blocked in the present day, and the global political field seems to be organizing itself along the options laid out by the global governance route.

This global governance is a flexible and weak structure, based out of networks much like the globalization process. The idea in its core is to create “government without a government”, which translates to a series of independent agents working together on different issues in order to achieve their goals but without creating a central superstructure to coordinate them: a decentralized network for decision making. Thus, the UN can collaborate with the IMF on a specific mission, then get some ideas from the latest G-20 meeting and sending out proposals to the EU on things that need changing and, even in some casing, creating global legislations to be defended by the interstate courts. All this structure shifts and changes as time goes by, new needs arise, old ones are completed and new options appears. It is not a planned structure, though, it’s the result of the agents interacting with each other and doesn’t answer to any sort of master plan. This inevitably means it has a certain number of problems that are hard to address like the difficulties that

some agents pose to update themselves (interstate organizations in special) or the barriers state sovereignty imposes on the options of interstate action.

Yet, when comparing the actions of this global governance structure with the global risks it has to face, the picture does bring a certain amount of hope. Many of the risks analyzed by all sorts of institutions are being taken care of by the global governance complex as a whole, and even when many of those risks aren't handled in a really effective way (global warming being a good example) the existence of a common perception among agents that the risk exists and has to be handled is an important keystone in order to build new measures that may prove more effective than the ones in place before.

## **Conclusions**

When making a balance of the different actors that face global risks, the center of the fight against them lies in the interstate organizations, followed by the blocs. Regimes and civil society have many options and are helpful in countering the weaknesses of the solid institutions, but their own weaknesses in action range and resources limit their efforts significantly. Finally, interstate agreements have very little chance to affect global risks and, as such, have been becoming a weaker part of the interstate field as time goes by.

This governance has some important strengths, like the ability to modify its own structure to adapt to new events by simply changing alliances and bonds; or the fact that it actually addresses most global risks to some extent. Yet, it also poses important deficiencies like the fact that soft power sometimes finds itself blocked in front of more realist-based states (the conflict around Ukraine being a good example); or the lack of strength interstate actors have which makes it hard for them to impose decisions taken in the field when they require approval by local parliaments. Especially important is the fact that the field gathers inside it a wide variety of actors with radically different views of core matters like human rights or rightful rulership, which often turns the field into a conflict one where it is hard to achieve any sort of agreement because the positions are too widely different. The fact that States reject losing more power to the global field and still barricade themselves behind their sovereignty is another core issue the field will have to face if it wants to become effective in its mission.

Thus, the cons currently outweigh the pros in the whole field structure, but this is mostly due to the fact that the field is relatively new and is still fighting all those agents (like States) that refuse to let it grow independently and, thus, lose power themselves. Like all births, the global field one implies pain and suffering, a changing of global balances and *status quo* many like and so, it implies a deep conflict that will still take decades to resolve.

State sovereignty, the lack of democracy in the interstate field, barriers on access to it for different agents, lack of independence for many of its agents, the difficulties in updating many institutions, and other issues still have to be addressed and solved. On the other hand, tools like responsible sovereignty (not exclusive one), interdependence, the strengthening of debate and soft power, the principle of subsidiarity, the deepening of the bonds between actors and the web they form, etc. are all tools that may allow the global governance to deepen itself and improve its efficiency when fighting global risks. And, if it proves to be effective in its mission, its power and independence will grow, even if that growth will require even more conflict.

That is the battlefield the thesis focuses on: the past battling with the future in the present. The old structures faced with needed change that they don't like, the emerging actors fighting to take a place, the new bonds and decision-making structures... all that will shape the future of the world and will depend on one key notion widening its reach: that we're all in the same boat, a ship called Earth.

The world has changed, and it is necessary that we seek new answers to new questions.